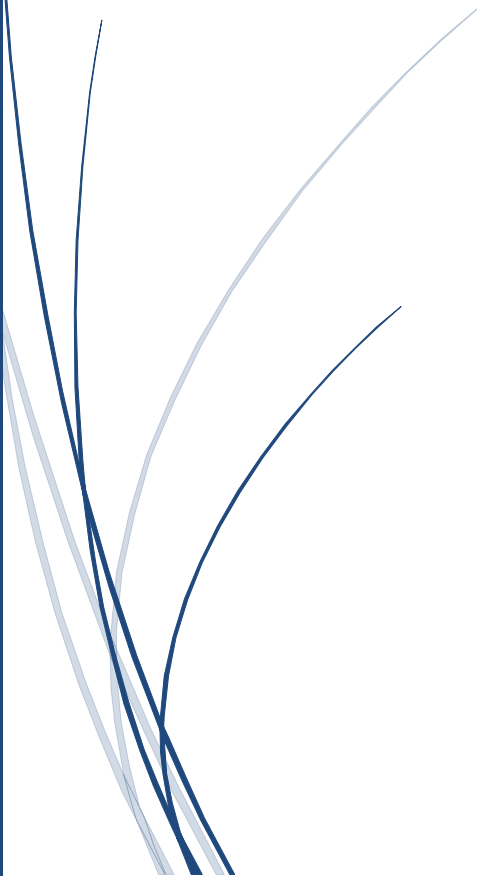




29-05-2024

Styringsrationalitet i den danske beskæftigelsesindsats

En kvalitativ undersøgelse af diskurser relateret til styringsrationalitet i Aabenraa- og Esbjerg Kommunes jobcentre og statslige institutioner



Forfattere:

Lasse Stougaard Jensen, 20194881.

Mads Adamsen, 20174516.

Malthe Mühlendorph Knudsen, 20192991.

Vejleder:

Laust Høgedahl.

Antal tegn med mellemrum: 262.537 tegn.

Antal normalsider: 109,4 sider.

Abstract

This study examines the discursive role of different public administration paradigms in the employment effort of two Danish municipalities and relates it to the state's steering discourse surrounding the employment sector. The study uses a governmentality lens to understand the role of discourse and context in public administration steering. By interviewing the leadership personnel of the municipal employment effort, the study obtains its empirical data, which is analyzed through discourse analysis. This is then put in relation to the *ruling discourse* communicated by the Danish Government, the Ministry of Employment and the Danish Agency for Labour Market and Recruitment in official documents. By relating the discourses, it is possible to uncover the development of the *intentions of steering* in relation to the upcoming employment reform set by the Danish Government to be implemented by 2026. In the study's analysis of the microlevel, the respondents express a need to change the current resultorientated steering based on bureaucracy and New Public Management. This corresponds to the findings from the analysis of the ruling discourse of the macrolevel. The respondents also express the need for normative values in the employment effort, in relation to the well-being of the citizens and their freedoms within the system. There will be an argument for the inclusion of these normative values being related to the public administration paradigms New Public Governance and Neo-Weberian State.

The ruling discourse identified while analyzing the macrolevel of the employment sector was found to be generally vague. Therefore it has been easier to find that the municipalities resonate with the ruling discourse of the state.

A finding in the study is that there is some connection between the rationale of the respondents and their context. The respondents from Aabenraa municipality are more influenced by *market steering* and less by *governance steering* than their counterparts in Esbjerg municipality. This corresponds to the path the municipalities have chosen in effecting change in their current efforts.

Indholdsfortegnelse

Abstract	i
Indholdsfortegnelse	ii
1. Problemfelt	1
1.1.1 Indledning	1
1.1.2 Regeringsgrundlag med fokus på beskæftigelsesindsatsen.	2
1.1.3 Historisk gennemgang af reformer på det danske beskæftigelsesområde	4
1.1.4 Den aktuelle situation på beskæftigelsesområdet	8
1.1.5 Problemformulering	10
1.2 Afgrænsning	10
1.3 Genstandsfelt	12
1.4 Videnskabsteori	14
2. Teori	16
2.1 Governmentality & Styringsrationalitet	16
2.2 Styringsparadigmer	20
2.2.1 Styringsparadigmer som idealtipe	20
2.2.2 Bureaustyring	22
2.2.3 Professionsstyring	23
2.2.4 New Public Management	25
2.2.5 Neo-Weberian State	27
2.2.6 New Public Governance	29
3. Metode	31
3.1 Forskningsdesign	31
3.1.1 Casestudiedesign	32
3.1.2 Caseudvælgelse	34
3.2 Operationalisering af den teoretiske ramme	42
3.2.1 Centralisering	43
3.2.2 Horisontal koordination	44
3.2.3 Inddragelse af samfundsmæssige aktører	45

3.2.4 Incitamenter i styringen	46
3.2.5 Værdier i styringen.....	47
3.3 Kvalitativ metode	48
3.3.1 Dokumentanalyse.....	49
3.3.2 Interview metode.....	57
3.4 Forskningskriterier	66
3.5 Analysestrategi.....	67
4. Analyse	69
4.1 Delanalyse på makroniveau	69
4.1.1 Opgør med centralisering i beskæftigelsesindsatsen.	69
4.1.2 En friere og mere værdig indsats	74
4.1.3 Inddragelse af aktører i beskæftigelsesindsatsen.....	78
4.1.4 Empiriens diskursive mangler.....	82
4.1.5 Delkonklusion	83
4.2 Delanalyse på mikroniveau - Aabenraa Kommune	85
4.2.1 Det bureaukratiske tryk i beskæftigelsesindsatsen	85
4.2.2 Udfordring mellem værdi og lovgivning	90
4.2.3 Samarbejde mellem a-kasser og jobcenter	92
4.2.4 Relationer og økonomiske forbehold besværliggør tværinstitutionelt samarbejde	95
4.2.5 Den gældende incitamentsstrukturens problematikker	97
4.2.6 Delkonklusion	100
4.3 Delanalyse på mikroniveau - Esbjerg Kommune.....	101
4.3.1 Erfaringer med en decentraliseret indsats	101
4.3.2 Relationel velfærds rolle for værdier i indsatsen	104
4.3.3 Erfaringer med inddragelse af private aktører.....	109
4.3.4 Vidensdeling fremmer beskæftigelsesindsatsen	111
4.3.5 En mere langsigtet tænkning: frisættelse fra økonomisk pres ved incitamentstrukturer	113
4.3.6 Delkonklusion	115
4.4 Komparativ forståelse af styring på mikroniveau	117
5. Diskussion	121
5.1 En problematik for det tværkommunale samarbejde?.....	121
5.2 Andre diskurser i empirien.....	122

5.3 Styringsrationalitet og styringsparadigmer.....	124
5.4 Styringspraksis i fremtiden.....	125
5.5 Neo-weberianske tendenser.....	126
6. Konklusion	128
Litteraturliste.....	131
Bilagsliste	138

1. Problemfelt

1.1.1 Indledning

I en tid hvor traditionelle modeller og strukturer udfordres af en ny virkelighed, står beskæftigelsesindsatsen som en central aktør i at navigere mellem politiske mål, administrative retningslinjer og individuelle behov. Den danske velfærdsstat står over for betydelige demografiske ændringer, herunder en aldrende befolkning (Danmarks Statistik, 2018a). Den demografiske udvikling og andre faktorer, som globalisering og internationale konflikter, sætter den danske velfærdsstat under et økonomisk pres. Disse faktorer har ført til øget opmærksomhed på effektivisering og budgetdisciplin (Dansk Erhverv, 2020). Reformer, der sigter mod at reducere offentlige udgifter og forbedre effektiviteten af offentlige services, fylder stadig mere i dansk politik. Der er en tydelig bevægelse mod, at finde balancen mellem at opretholde et højt niveau af social sikkerhed og samtidig håndtere økonomiske realiteter. Dette speciale tager sit afsæt i en kvalitativ undersøgelse af styringen i beskæftigelsesindsatsen, hvor fokus rettes mod, at afdække de komplekse dynamikker og rationaler, der ligger til grund for udviklingen af denne del af den offentlige sektor.

Beskæftigelsesindsatsen i Danmark har gennemgået betydelige reformer over de seneste årtier, hvilket har medført en række skift i det gældende styringsparadigme. Fra en traditionel velfærdsstatsmodel til en mere markedsorienteret tilgang, er der sket en udvikling på de måder, hvorpå beskæftigelse og arbejdsmarkedspolitikker organiseres og implementeres. Denne udvikling beskrives i de efterfølgende afsnit 1.1.3 og 1.1.4. Udviklingen afspejler sig i de styringsrationaler, der ligger til grund for politikudformningen, og som påvirker både medarbejdere i beskæftigelsessystemet og de borgere, de betjener. Formålet med dette speciale er at belyse, hvordan forskellige styringsparadigmer og dertilhørende rationaler manifesterer sig i praksisser og intentioner inden for beskæftigelsesindsatsen. Gennem en diskursiv tilgang til dokumentmetode og kvalitative

interviews, søger undersøgelsen at skabe en dybere forståelse af de oplevede realiteter og udfordringer, der præger aktørernes forståelse af styringen på området. Dette indebærer en undersøgelse af, hvilke diskurser, der gør sig gældende på det overordnede makroniveau af beskæftigelsesområdet, og om disse ligeledes identificeres eller udfordres i en borgernær kommunal kontekst. Hertil tages der udgangspunkt i udsagn fra medarbejdere, relateret til to udvalgte kommunale jobcentre, hvis italesættelse af styring bidrager med en forståelse af diskursen.

Dette speciale trækker på teoretiske perspektiver fra styringsteori, herunder governmentality, styringsrationalitet og styringsparadigmer, for at analysere og fortolke empiriske udsagn på makro- og mikroniveau. Ved at sammenholde de udvalgte teoretiske perspektiver med de indsamlede udsagn, tilstræbes det at afdække, hvordan elementer fra de forskellige styringsparadigmer identificeres i det empiriske materiale og hvordan italesættelsen af disse, bidrager til en forståelse af diskurser relateret til styring af beskæftigelsesområdet.

1.1.2 Regeringsgrundlag med fokus på beskæftigelsesindsatsen.

De nuværende danske kommunale jobcentre, er ofte associeret med negativ mediedækning. En mediedækning der fortæller en historie om, at personer i komplekse situationer og sygdomsforløb bliver presset ud i jobaktivering og mødt med urealistiske krav. Foruden hvordan borgere bliver behandlet under deres forløb, har et centralt kritikpunkt af jobcentrene også været deres ineffektivitet og høje driftsomkostninger i relation hertil (Ase, 2022). Op til folketingsvalget i 2022, fik jobcentrene politisk opmærksomhed, da partiet Venstre, den 15. august, afholdte et pressemøde, hvor de præsenterede deres nye beskæftigelsesudspil. De centrale budskaber fra udspillet var, at der skal være mindre kontrol, mere frihed i systemet, jobcentrene skal nedlægges og en række af offentlige ydelser skal sænkes (Bach, 2022). Den 1. november 2022, indgik Venstre i regering med Moderaterne og Socialdemokratiet, hvoraf det blev tydeligt, at Venstres beskæftigelsesudspil har fået bredere politisk anerkendelse og er blevet stadfæstet i regeringsgrundlaget. I regeringsgrundlagets sektion

‘Velfærd 2.0’ beskrives det, at regeringen vil nytænke og reformere beskæftigelsesindsatsen, hvilket vil føre til en reduktion i udgifterne på tre mia. kr. i 2030. Det er også beskrevet, at reformeringen skal medføre en nedlæggelse af jobcentrene og en frisættelse af kommunerne fra de statslige proceskrav (Regeringen, 2022). Før regeringsgrundlaget i november 2022, havde den tidligere regeringen allerede igangsat et projekt, hvor fire kommuner blev udpeget til at være ‘velfærdskommuner’ på beskæftigelsesområdet. Disse ‘velfærdskommuner’ skulle i videst mulig omfang sættes fri af de statslige proceskrav, som aktuelt var en del af beskæftigelsesindsatsen, hvorefter kommunerne selv kunne tilrettelægge den lokale indsats (Beskæftigelsesministeriet, 2022b). Projektet var sat til at starte den 1. juli 2023, men blev udsat på grund af udskrivelsen af folketingsvalget i 2022. Efter folketingsvalget blev projektet ‘velfærdskommune’ aflyst og erstattet med en ekspertgruppe, som har fået til opgave at udarbejde en rapport. Formålet med rapporten er at give forslag til implementering af reformen beskrevet i regeringsgrundlaget (Beskæftigelsesministeriet, 2023c).

Intentionen med den nye beskæftigelsesreform er, blandt andet, at frisætte systemet gennem afbureaukratisering, ved at reducere statslige proceskrav (Brøndum, 2022). Dette giver den enkelte kommune et potentiale for, at udforme den lokale beskæftigelsesindsats til, at inddrage den enkelte borger og tilpasse indsatsen til deres behov. Der er risiko for, at kommunerne ikke får implementeret de nødvendige ændringer i deres beskæftigelsesindsats, hvis de ikke er omstillingsparate. Modsat er der også mulighed for, at kommunerne kan tilpasse deres indsatser til den enkelte og skabe mere meningsfulde sagsforløb (Brøndum, 2022). Hvis reformen bliver implementeret efter hensigten, vil den enkelte kommune dermed have en mere betydelig og varierende rolle i deres eget beskæftigelsessystem (Brøndum, 2022).

1.1.3 Historisk gennemgang af reformer på det danske beskæftigelsesområde

For at give et overblik over udviklingen af styring i den danske beskæftigelsesindsats, afdækker dette afsnit de mest betydelige skift i styringsparadigmer på beskæftigelsesområdet, som helhed over de seneste 50 år. Afsnittet gennemgår en beskrivelse af, hvornår de tre mest dominerende styringsparadigmer: *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM) og *New Public Governance* (NPG), blev anvendt på beskæftigelsesområdet, samt hvilken betydning de har haft (Bredgaard & Halkjær, 2020, 151-155). Denne gennemgang har til formål at belyse, hvordan den danske beskæftigelsesindsats er blevet mere bureaukratisk og stringent over tid, ved at introducere flere proceskrav og mere monitorering af borgere, hvilket afspejler en NPM-styring. Det vil ligeledes blive påpeget, hvordan staten, ministeriet og styrelserne de seneste år har prøvet at afbureaukratisere og decentralisere indsatsen, hvoraf disse tiltag er mere tilnærmelige for styringsformen NPG. Det vil ligeledes blive gjort tydeligt i gennemgangen, at selvom der er taget skridt mod NPG, har styringsparadigmet aldrig haft en reel chance for at rodfæstes i beskæftigelsessystemet (Bredgaard & Halkjær, s. 164-168).

Arbejdstilbudsordningen (ATB) fra 1978, var den første reelle ændring, som tenderede mod den aktive arbejdsmarkedspolitik, som eksisterer i Danmark i dag. Intentionen med ATB, var at løse det aktuelle arbejdsløshedsproblem, dansk arbejdsmarkedspolitik var forinden reaktiv og defensiv (Jørgensen, 2020, s. 54-55). Denne arbejdsmarkedspolitik fortsatte også op igennem 80'erne, en periode, hvor Danmark stadig var præget af høj arbejdsløshed og økonomisk krise (Jørgensen, 2020, s. 54-55). Selvom det var nødvendigt, at arbejdsløse borgere deltog i ATB, for ikke at få frataget deres dagpengere, var monitorering af borgerne stadig begrænset (Jørgensen, 2020, s. 54-55). For at fordre mod problemerne, der prægede de forrige to årtier, indførte Nyrup regeringen i 1993, den første arbejdsmarkedsreform, hvilket betegner et paradigmeskifte i form af begyndelsen på den aktive arbejdsmarkedspolitik. Arbejdsmarkedsreformen kan anses, som et forsøg på at gøre op med OPA, som er præget af centralisering og regelbaseret styring (Bredgaard & Halkjær, 2020, s. 152). Zeuthen-udvalget, som havde været ansvarlig for at give forslag til implementering af reformen, havde antaget,

at det centraliserede og regelstyrede styringssystem, ikke kunne implementere en mere aktiv, individuel og behovsorienteret aktiveringsindsats, som var formålet med reformen (Bredgaard & Halkjær, 2020, s. 154-157). Derfor oprettedes Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR), for at skabe en mere decentraliseret og fleksibel styring af arbejdsmarkedsindsatsen. RAR havde beføjelser til at omforme aktiveringsindsatsen, da de fungerede som politisk ledelse for det statslige arbejdsformidlingssystem. Oprettelsen af RAR og decentralisering herigennem, betegner en overgang fra regelstyring til mål- og rammestyring. Transformationen fra centralisering til decentralisering har dog vist sig at have sine problematikker, eftersom der forekommer en tilbagevending af centralisering og regelstyring efter arbejdsmarkedsreformen fra 1993 (Bredgaard & Halkjær, 2020, s. 154-157). Arbejdsmarkedsreformen betegner ligeledes en overgang fra en *human-capital-tilgang* til en *work-first-tilgang*, i form af at de lediges selvforsørgelse prioriteres over opkvalificering af deres kompetencer (Andersen & Jørgensen, 2020, s. 90). I perioden fra 1994 til 1999, foregik en reducere af dagpengeperioden og skærpelse af reglerne for genoptjening (Andersen & Jørgensen, 2020, s. 91-95).

Kommunalreformen i 2007, kan anses som et skift i styringen på beskæftigelsesområdet fra OPA til NPM (Bredgaard & Halkjær, 2020, s. 154). Overgangen til NPM forekom hovedsageligt i de ændringer regeringen gennemførte for at effektivisere, skabe resultater, samt reducere omkostninger. I perioden blev beskæftigelsesindsatsen decentraliseret og de nye kommunale jobcentre kom til. Reformen gav kommunerne mere driftsansvar på beskæftigelsesområdet, samtidig implementeredes strenge proceskrav og kommunernes resultater blev overvåget, gennem performance management. Denne blanding af centralisering og decentralisering er et kendetegn ved NPM som styringsform (Bredgaard & Halkjær, 2020, s. 154 & 157). Disse kendetegn bliver igen tydeligere i 2009, hvor regeringen, officielt, helt kommunaliserer beskæftigelsesindsatsen. Dette gøres ved, at det statslige arbejdsformidlingssystem nedlægges og kommunerne bliver ansvarlige for dagpengemodtagerne. Samtidig med at ansvaret overgives til kommunerne, indfører staten et revideret refusionssystem og mere performance management, hvorefter kommunerne bliver målt på deres præsentationer og

produktivitet. Det nye refusionssystems incitamentsstrukturer, tilskynder kommunerne til, at få borgerne hurtigst muligt på arbejdsmarkedet, på den mest omkostningseffektive måde. Dette fremmer et fokus på jobsøgningskurser og CV-samtaler frem for uddannelsesaktivering, hvoraf work-first-tilgangen igen bliver mere prominent (Bredgaard & Halkjær, 2020, s. 158-159). Måden, hvorpå kommunerne bliver givet mere driftsansvar, men får reduceret deres autonomi på beskæftigelsesområdet, afspejler tydeligt NPM som styringsform. Det er ligeledes blevet vurderet, at NPM styringen har taget overhånd, efter at lokale aktører i perioden, har berettet, at der forekommer 'overstyring' og bureaukratisering på grund af de nye procesreguleringer (Bredgaard & Halkjær, 2020, s. 159-160).

I årene fra 2010 til 2014, var Danmarks økonomi ramt af finanskrisen. Dette fik S-R-SF-regeringen til at indføre en række reformer, som havde konsekvenser for borgernes pligter, rettigheder og ydelser. Reformerne havde dog ikke nogen påvirkning på styringsformen (Bredgaard & Halkjær, 2020, s. 160). Det er først i 2014, hvor der indgås et forlig om beskæftigelsesindsatsen, at der påbegyndes ændringer hen imod det NPM-system, som stadig er aktuelt i dag. I forligsteksten bliver det beskrevet, at man ønsker at give kommunerne færre procesregler, mere autonomi og stærkere incitamenter til, at tilrettelægge en lokal og individuel beskæftigelsesindsats. De lokale beskæftigelsesråd blev erstattet af regionale arbejdsmarkedsråd. På typisk NPM-vis, fjernedes der en række statslige proceskrav imens, at der blev indført nye proceskrav for jobcentre, i form af kontaktførelse. Beskæftigelsesministeriet arbejdede dermed aktivt med, at implementere en mere decentral styringsmodel (Bredgaard & Halkjær, 2020., s. 161-162).

Beskæftigelsesområdet undergik i 2016 en ny omvæltning, som følge af refusionsreformen. Reformen medførte en omlægning af refusionsmodellen og medførte mere decentralisering af styringsansvaret. Som følge af reformen overgav staten deres økonomiske styring af aktiveringsindsatsen til kommunerne. Intentionen med reformen var blandt andet at gøre refusionssystemet mere overskueligt, men samtidig give kommunerne mere frihed. Der blev også

givet mere frihed til kommunerne, i form af en nedlæggelse af Beskæftigelsesministeriets økonomiske styringsværktøj. Nedlæggelsen af værktøjet gjorde, at kommunerne i stedet blev kompenseret på årlig basis, ud fra et fastlagt bloktilskud. Kommunerne blev dermed givet mere økonomisk frihed, men fik overdraget et ansvar, for selv at holde styr på deres økonomi (Bredgaard & Halkjær, 2020, s. 163-164). Denne decentralisering føres også videre gennem forenklingen af beskæftigelsesindsatsen i 2018, det vil sige, at der forekommer en decentralisering af beslutningskompetencen til kommunerne, gennem øget ansvar. Aftalen om en forenkling af i beskæftigelsesindsatsen i 2018, indbefattede en forenkling af proceskravene, forenklingen medførte blandt andet, at kontaktførelserne med borgerne blev mere ensartede. Som udgangspunkt virkede det til, at der skete en reduktion i proceskravene. Kommunerne fik mere frihed til at tilrettelægge samtalerne med borgerne. Det gælder både, hvornår samtalerne afholdes og hvordan de afholdes. Aftalen gav dog ikke kun frihed til kommunerne, da staten blev opmærksom på, at den nye decentrale styringsmodel kunne skabe problemer. Aftalen gav derfor ligeledes en mere indgribende og proaktiv rolle for de decentrale og regionale arbejdsmarkedskontorer. Arbejdsmarkedskontorerne har en NPG relateret rolle i, at fungere som vidensspredende og netværksdannende mellem kommunerne, men har også til opgave at følge op på jobcentrenes resultater, gennem forskellige former for benchmarking (Bredgaard & Halkjær, 2020, s. 163-164). Jobcentre, der ikke lever op til kravene opsat gennem benchmarkingen, vil løbende få skærpet deres friheder. Først vil de indgå i en genopretningsplan, og hvis den ikke er succesfuld, vil de få besøg af en taskforce fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings (STAR) og til sidst blive sat under administration af STAR. Kommunerne er gennem aftalen blevet mere decentraliserede og samtidig overgået mere til et NPM-paradigme end tidligere (Bredgaard & Halkjær, 2020, s. 165).

Denne kortlægning af dansk arbejdsmarkedspolitik, giver et indblik i, hvordan NPM er blevet den mest prominente styringsform i den danske beskæftigelse. Kortlægningen lægger ligeledes grund til at fortolke, at hver gang der tages et skridt hen imod afbureaukratisering og decentralisering, bliver det statslige apparat bange for at tabe kontrol. Som konsekvens oprettes der nye proceskrav og

indgribende instanser, for at holde styr på kommunerne og lappe de huller, der skabes gennem afbureaukratisering og decentralisering. Dette stiller spørgsmål til, hvad kommunerne kunne udrette med deres beskæftigelsesindsats, hvis de fik muligheden for at blive frisat fra flere af de opstillede proceskrav og hvad de ville udnytte denne frihed til?

1.1.4 Den aktuelle situation på beskæftigelsesområdet

Inden for den komplekse ramme af beskæftigelsesindsatsen, har kommunerne en central rolle, hvor de står overfor udfordringer og forandringer præget af NPM. Dette administrative paradigme har resulteret i stramme rammer for kommunernes autonomi, da de skal navigere mellem statens proceskrav og egne lokale behov og ressourcer. Samtidig er beskæftigelsesindsatsen under konstant forandring, drevet af et presserende behov for tilpasning og innovation. Den nationale politiske dagsorden har prioriteret gennemførelsen af omfattende reformer inden for beskæftigelsesområdet, som et centralt element i politikudviklingen (Klindt et al., 2020, s. 18-33).

I september 2022, blev fire udvalgte kommuner: Hillerød-, Greve-, Silkeborg- og Aabenraa Kommune, udpeget til 'velfærdskommuner', som en del af den kommende omfattende reform af beskæftigelsesområdet. Dette initiativ var en central del af regeringens bestræbelser på, at eksperimentere med alternative tilgange til beskæftigelsespolitikken og samtidig skabe rum for lokal innovation og tilpasning (Beskæftigelsesministeriet, 2022b). Ordningen, der var planlagt til, at strække sig over tre år fra 2023 til 2026 og indebar, at disse 'velfærdskommuner' skulle fritages fra mange af de statslige proceskrav, der karakteriserer den aktuelle beskæftigelsesindsats. Dette skulle give dem en unik mulighed for, at udforske nye metoder, tilgange og løsninger til at håndtere arbejdsløshed og beskæftigelsesproblemer i deres lokale samfund (Beskæftigelsesministeriet, 2022b). Ordningen blev senere trukket tilbage af regeringen, og dette skyldtes nedsættelsen af en ekspertgruppe, som skulle komme med deres rapport i 2024. Resultaterne fra forsøgsordningen ville

derfor først være klar efter, at ekspertgruppen var færdig med deres arbejde (Beskæftigelsesministeriet, 2023c).

I løbet af de seneste 10 år har Aabenraa Kommune demonstreret en betydelig proaktivitet på beskæftigelsesområdet, som afspejles i deres strategiske beskæftigelsesplaner. Dette engagement har blandt andet manifesteret sig i kommunens investeringer i en større andel af medarbejdere på beskæftigelsesområdet. Som svar på den nye udvikling, begyndte Aabenraa Kommune at undersøge mulighederne for selv, at lave ændringer i deres beskæftigelsesindsats (Aabenraa Kommune, 2022).

Som en kommune, der ikke har været inkluderet i velfærdskommune projektet, har Esbjerg Kommune ligeledes påbegyndt deres eget forsøg på, at reducere interne proceskrav (Lauritzen Fonden, n.d, s. 29). I relation til Esbjerg Kommunes projekt, kaldet *‘Energi til hinanden’*, har Pia Niemann Damtoft, jobcenterchef for Esbjerg kommune, udtalt at: *“Vi skal slippe fokus på regler og paragraffer, for selvom de er en tryghedsskaber, bremser de også udviklingen”* (Hansen, 2023). Dette gør det hermed interessant at undersøge, hvad der driver dette incitament for, at reducere de interne proceskrav. Projekt *‘Energi til hinanden’* blev opstartet i 2020 af Esbjerg Kommune, Den Sociale Kapitalfond og Socialt Udviklingscenter, samt givet økonomisk støtte af Lauritzen Fonden. Projektet fungerer som et alternativt jobcenter og fællesskab for unge mellem 16-27 år, og har været succesfulde med at få flere, fra målgruppen, i job eller uddannelse (Den Sociale Kapitalfond, n.d.). Dette er en betydelige succeshistorie, da denne målgruppe af unge er voksende og har fået særlig politisk opmærksomhed for at være svære at få aktiveret (Børne- og Undervisningsministeriet, 2023; Jensen, 2023). Esbjerg Kommune har altså set resultater, ved at optrælle nogle af deres interne proceskrav, en proces som Aabenraa nu er påbegyndt med.

1.1.5 Problemformulering

Med udgangspunkt i det udlagte problemfelt, er der blevet udarbejdet en problemformulering, som opsummerer hensigten med denne undersøgelse. Problemformulering er udarbejdet på baggrund af en forståelse af de metodiske og teoretiske begreber anvendt i undersøgelsen. Disse metodiske og teoretiske begreber bliver udfoldet i undersøgelsens afsnit 2 for teori og afsnit 3 for metode. Problemformuleringen lyder som følger:

Hvordan relaterer respondenterne fra udvalgte kommuners forståelse af styringsrationalitet i beskæftigelsesindsatsen sig, til statens diskurser om udviklingen af styringsintentionen i forbindelse med den kommende beskæftigelsesreform? Og hvilke betydninger kan kommunernes styringspraktiske kontekster have for respondenternes forståelse af fremtidens beskæftigelsesindsats?

1.2 Afgrænsning

I problemformuleringen bliver det udlagt, at denne undersøgelses fokus er styring i beskæftigelsesindsatsen i relation til den nye beskæftigelsesreform. Det er derfor i forbindelse hermed nødvendigt at beskrive, hvad undersøgelsen afgrænser sig fra. Heraf afgrænser undersøgelsen sig til de overordnede organisatoriske aktører, som eksisterer på makroniveauet: regeringen, beskæftigelsesministeriet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Det betyder at undersøgelsen afgrænser sig fra de enkelte politikeres udtalelser, for at holde fokuset på fagpersonernes holdninger, som holdes op imod udtalelserne på makroniveau. For at få et dybdegående og kvalitativt indblik i fagpersonernes holdninger, afgrænses denne undersøgelse til, at interviewe fagfolk inden for to udvalgte kommuner: Aabenraa- og Esbjerg Kommune. Det betyder, at undersøgelsen afgrænser sig fra det brede perspektiv af mikroniveauet, for at få et dybere perspektiv ved kun at fokusere på to kommuner.

Undersøgelsens tidsmæssige afgrænsning er fastlagt, med henblik på at kunne belyse baggrunden for den nye beskæftigelsesreform og møde afleveringsfristen for specialet. Derfor afgrænses indsamling af empiri til dokumenter udgivet i perioden fra 1. januar 2021 til 1. april 2024. Indsamlings starttidspunkt er på baggrund af, at der er flere samarbejdsaftaler, hvor indholdet er forebyggende for den nye beskæftigelsesreform. Samarbejdsaftalerne er omtrent udgivet et år før regeringsgrundlaget 2022 og derfor afgrænser denne undersøgelse sig fra dokumenter, der blev tilgængelige før januar 2021. Siden undersøgelsen afsluttes den 30. maj 2024, afgrænses den empiriske indsamling til 1. april 2024. Dette gøres for at sikre at der tilstrækkeligt med tid til, at analysere og behandle den indsamlede empiri grundigt. Yderligere information om, hvordan dokumenter er blevet indsamlet til denne undersøgelse, kan findes i afsnit 3.3.1.2 Indsamling af dokumenter.

I henhold til undersøgelsens teoretiske afgrænsninger, skal det påpeges, at undersøgelsens forståelse af styringsparadigmer hovedsageligt er teoretisk funderet i bogen: *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*, som udlægger forskellige typer af styringsparadigmer, der danner rammen for en teoristyret tilgang til analysen. Heraf inddrages der styringsparadigmer, som findes relevante for undersøgelsens kontekst, og der afgrænses fra styringsparadigmer, som er mindre relevante for projektets kontekst, i det, de ikke fremgår i undersøgelsens empiri. Styringsparadigmer, som er beskrevet i den førnævnte bog, men som denne undersøgelse afgrænser sig fra er: *Digital Era Governance* og *Public Value Management*. I undersøgelsens teoriafsnit om styringsparadigmer, fra afsnit 2.2, præsenteres de relevante styringsparadigmer og deres bagvedliggende styringsrationaler. I relation til, at undersøgelsen har en teoristyret tilgang, er det vigtigt at berøre, hvilke til- og fravalg dette medfører. Siden projektet teoretisk tager udgangspunkt i forskellige styringsparadigmer til at strukturere, hvilke diskursive elementer der analyseres på i empirien, udgør dette en teoristyret tilgang til analysen. Hvilket også gør, at undersøgelsen afgrænses til at fokusere på styringspecifikke diskurser og afgrænses metodisk fra diskurser, som ikke relaterer sig til den opsatte teoretiske ramme. Dette uddybes nærmere i undersøgelsens afsnit om diskursanalyse, afsnit 3.3.1.1.

1.3 Genstandsfelt

I dette afsnit tages der udgangspunkt i to tekster, der har haft betydelig indflydelse på dette speciale. Disse tekster spiller en rolle i at rammesætte undersøgelsens fokus. Herunder udfoldes det, hvordan disse teksters ideer og koncepter har formet og påvirket projektets tilgang.

I teksten *Når styringens ambitioner udfordres af praksis* fra 2016 af Mathias Herup Nielsen og Niklas Andreas Andersen, undersøges styringspraksis og intentioner i Lokale Beskæftigelses Råd (LBR), med udgangspunkt i styringsrationalitet. En central pointe i artiklen er dynamikken mellem styringsintentioner og -praksis i LBR. For at afdække intentionerne, anvendes dokumenter udgivet af myndighederne, men artiklen argumenterer for, at disse dokumenter ikke giver et fuldstændigt billede af den faktiske styringspraksis. Derfor inddrages mødereferater, for at opnå en dybere forståelse af virkeligheden (Nielsen & Andersen, 2016, s. 16-30).

Det fremhæves i teksten, at der kan forekomme en risiko ved udelukkende at undersøge dokumenter fra myndighederne, og at der heraf kan opstå en såkaldt '*beskidt praksis*'. Dette begreb henviser til en situation, hvor det antages, at de intentioner, der er beskrevet i dokumenterne, også afspejler den faktiske praksis. Problemet med denne tilgang er, at den ikke tager højde for eventuelle afvigelser mellem intentioner og virkelighedens forhold. Ved kun at basere sig på officielle dokumenter, risikerer man at overse eller undervurdere eksisterende forskelle mellem styringsintentioner og den faktiske praksis i beskæftigelsesindsatsen (Nielsen & Andersen, 2016, s. 16-30). Dette understreger vigtigheden af at inddrage mødereferater og andre kilder, der kan give et mere nuanceret og detaljeret billede af virkeligheden, når man analyserer styringsprocesser og praksisser på beskæftigelsesområdet.

En yderligere pointe i artiklen er, at LBR kan udgøre en modmagt til statens magt. Dette skyldes, at rådene ofte opererer ud fra andre motiver end de statslige mål for beskæftigelsen. Denne opdagelse bidrager til forståelsen af, at der kan være modstridende elementer i beskæftigelsesindsatsen, som ikke altid harmonerer med statens styringsintentioner. Disse modmagter bør ikke opfattes som en

modstand mod en forbedret beskæftigelsesindsats, men snarere som en potentiel barrierer for omsætningen af stats bestemte styringsintentioner til praksis. Disse pointer er af stor relevans for undersøgelsens fokus på, at undersøge dynamikken mellem styringsintentioner og -praksis, samt for at identificere eventuelle modstridende elementer i styringsprocessen (Nielsen & Andersen, 2016, s. 16-30).

Sammenfattende argumenterer artiklen for vigtigheden af, at anvende styringsrationalitet i forståelsen af beskæftigelsesområdet. Ved at analysere styringsintentioner og -praksis i LBR gennem styringsrationalitetens linse, bliver det tydeligt, at der kan være en betydelig forskel mellem de intentioner, der er beskrevet i officielle dokumenter, og den faktiske praksis. Denne forskel kan føre til en såkaldt 'beskidt praksis', hvor intentionerne ikke nødvendigvis afspejler virkelighedens forhold. Derfor er det afgørende at anvende en mere nuanceret tilgang, der inddrager mødereferater for at få et mere retvisende billede af den faktiske styringspraksis på beskæftigelsesområdet. Ved at benytte styringsrationalitet som analytisk værktøj, kan man opnå en dybere forståelse af de komplekse dynamikker og modstridende elementer i beskæftigelsesindsatsen (Nielsen & Andersen, 2016, s. 16-30).

I kapitlet *Power, the Micro to macro transition, and interpersonal comparison of utility* fra *Foundations of social theory* af James S. Coleman fra 1990, introduceres begrebet om mikro- og makronytte. I teksten præsenteres dette begreb gennem matematiske udregninger, der illustrerer forholdet mellem individernes nytte (mikro) og samfundsnytten (makro). Formålet med disse udregninger er at forstå relationen mellem individernes handlinger og deres konsekvenser for samfundet som helhed (Coleman, 1990, s. 769-785).

I specialet anvendes konceptet om mikro og makrodynamikken i en anderledes kontekst. Dette skyldes primært, at specialet arbejder kvalitativt og fokuserer på relationerne mellem forskellige dele af staten, i stedet for relationerne mellem individer og staten. Ikke desto mindre er mikro- og makrodynamikken en relevant ramme at inddrage, da den bidrager til at forklare den primære

undren, som specialet søger at afdække. På makroniveau undersøger specialet, hvordan styringen bør eksistere for staten, med henblik på at opfylde statens nytte. Omvendt kan lokale aktører have en anderledes opfattelse af deres egen nytte. På dette mikroniveau eksisterer der altså en dynamik, der kan afvige fra statens overordnede målsætninger.

I specialets forståelse af begrebet, er der et betydeligt overlap med, hvordan styringsrationalitet forstås. Begrebet om mikro- og makrodynamikken fra Colemans tekst finder anvendelse, da det kan beskrive den relation, der undersøges i specialet, selvom konteksten er anderledes.

1.4 Videnskabsteori

Videnskabsteoretisk tilhører dette speciale det socialkonstruktivistiske felt. Ved socialkonstruktivismen anses mennesker og institutioner som foreløbige resultater af sociale kontekster og påvirkninger. Mennesker anses derfor som et foranderligt subjekt, der er en del af en fortsat dynamisk proces for tilblivelse. Derfor er mennesket altså altid under udvikling, og det samme kan siges om menneskeskabte institutioner. Modsat hermeneutikken, hvor mennesket anses som en selvfortolkende og autentisk enhed, anses mennesket ved socialkonstruktivismens, som en enhed gennemstrømmet af kontekstafhængige diskurser, som et resultat af processer af subjektivering. Dette betyder at mennesket ved socialkonstruktivismen ikke har fastlåste identiteter, men derimod konstant er under en udvikling, påvirket af disse samfundsindlejrede diskurser (Ingemann, 2017, s. 131-134). Relateret til undersøgelsen betyder det, at samfundsmæssige diskurser indlejret i beskæftigelsesområdet styrer rammerne for, hvordan embedsmænd i de danske jobcentre tænker, handler og ligeledes hvordan disse taler. Derfor er det altså konteksterne bag menneskers meninger og holdninger, der i denne undersøgelse findes relevante at undersøge. Disse meninger og holdninger undersøges gennem diskurser, der er sigende for de kontekster, der ligger bag de undersøgte individers meninger og holdninger. Derfor vil der anvendes en diskursanalyse i denne undersøgelse. Ligesom socialkonstruktivismen tager diskursanalysen udgangspunkt i, at vores virkelighed er delvist, eller helt konstrueret gennem vores sprog. For nærmere at beskrive denne position, så har

fænomener ingen betydning, før de tillægges en betydning gennem sproget. Dette gør dermed, at diskursanalysen er funderet i en socialkonstruktivistisk videnskabsteoretisk position (Ingemann et al., 2019, s. 127).

Der er ligeledes god sammenhæng mellem specialets videnskabsteoretiske ramme og det teoretiske udgangspunkt. *Governmentality* er således en afart af socialkonstruktivistisk videnskabsteori. Helt centralt for governmentality er, at magt og styring findes i socialt konstruerede diskurser og praksisser. Socialkonstruktivisme og governmentality forstår den menneskelige oplevelse, som noget, der er styret af vores kontekst, forståelser og sprog. Matthew J. Phillips argumenterer i *Towards a social constructionist, criticalist, Foucauldian-informed qualitative research approach: Opportunities and challenges*: At tage udgangspunkt i en governmentality forståelse af magt, styrker den socialkonstruktivistiske tilgang, fordi de to forståelser i fællesskab, skaber en forståelse af de sociale konstruktioners påvirkning af individer (Phillips, 2023, s. 19-25). At der i undersøgelsen tages udgangspunkt i teori, metode og videnskabsteori som er udviklet sideløbende, med den samme forståelse af sprog og sociale konstruktioners betydning, skaber en stærk tråd gennem undersøgelsen.

2. Teori

I det følgende afsnit bliver undersøgelsens teoretiske afsæt afdækket og forskellige teoretiske begreber beskrives. Alle de teoretiske begreber relaterer sig til styring indenfor det offentlige. Først introduceres Foucaults governmentality begreb og styringsrationalitet, og den forståelse de bidrager med til undersøgelsen. Derefter beskrives styringsparadigmerne med udgangspunkt i *Offentlige styringsparadigmer* af Lotte Bøgh Andersen et al. Hvert teoretisk underafsnit vil give en introduktion til et bestemt styringsparadigme, hvilke rolle det har i relation til denne undersøgelsen og styringsrationalet der kendetegner paradigmet. Hvordan styringsparadigmerne og de begreber de indbefatter anvendes i analysen, bliver beskrevet i undersøgelsens operationaliseringsafsnit, i afsnit 3.2.

2.1 Governmentality & Styringsrationalitet

Governmentality er et komplekst koncept, der har sine rødder i Michel Foucaults omfattende teoretiske arbejde inden for magt, viden og styring. Foucault introducerede begrebet i midten af 1970'erne, som en del af hans større undersøgelser af, hvordan magt udfolder sig i moderne samfund. Governmentality refererer, ikke kun, til statsmagt i en snæver forstand, men til de forskellige måder, hvorpå samfundet organiseres og styres på mikro- og makroniveau. Governmentality forstås i konteksten af Foucaults overordnede teoretiske projekter, der omfatter hans undersøgelser af disciplin og biopolitik. Disse begreber danner grundlaget for, hvordan han senere udviklede ideen om governmentality. Han viste, hvordan magt ikke blot er undertrykkende, men også kan være produktiv ved at forme subjektiviteter og adfærd gennem disciplinære teknikker (Kristensen & Hermann, 2009, s. 797-817).

Governmentality refererer til en forståelse af styring, der fokuserer på at regulere adfærd og samfundsorganisering, gennem forskellige teknikker og institutioner. Det er ikke blot et spørgsmål om statens direkte magt over borgerne, men snarere en kompleks struktur, der er formet af

historiske, kulturelle og sociale faktorer. Governmentality er således, ikke kun, et spørgsmål om politisk vilje eller institutionelle beslutninger, men en implicit og socialt baseret indflydelse på individer (Lond, 2003).

Begrebet governmentality refererer til den måde, hvorpå magt og kontrol er organiseret og udøvet i samfundet. Governmentality strækker sig ud over traditionelle opfattelser af staten som den primære aktør og betragter magt og regulering som komplekse sæt af praksisser, viden og institutioner, der arbejder sammen, for at forme samfundet. Et centralt element af governmentality er ideen om, at magt ikke kun udøves gennem politiske institutioner, men også gennem vidensproduktion, disciplinære teknikker, administrative metoder og sociale praksisser. Det indebærer en grundlæggende forståelse af, hvordan viden og information eksisterer som magtredskaber (Kristensen & Hermann, 2009, s. 797-817). Governmentalities brede forståelse af magt, nødvendiggør at undersøgelsen af magten, tager højde for de sproglige og sociale kontekster som magten udøves i. En sproglig dominans eller rammesætning, er et udtryk for magt på samme måde som lovgivning. For at undersøge de relevante magtforhold, benyttes derfor diskursanalysen, hvor der undersøges sociale og kontekstbaserede praksisser, som de relaterer sig til styring i de udvalgte cases. Udformningen af dette udfoldes i afsnit 3.3.1.1 Diskursanalyse.

Governmentality begrebet er i sin essens målrettet imod individuelle borgere, den omhandler hvordan den sociale praksis borgeren befinder sig i har en styrende effekt på deres ageren. I Governmentality begrebet findes der en rationel kerneværdi. Borgerne forventes at agere rationelt, ud fra de sociale og kontekstbaserede pres der påvirker dem. Styrings påvirkningerne kan være mangfoldige og styret af borgerens underforståede opfattelse af virkeligheden snarere end en rationel vurdering af borgeren (Kristensen & Hermann, 2009, s. 797-817).

Når man som lovlydig borger, står ved en vej uden biler og venter på grønt lys, skyldes det så en frygt for at blive kørt ned, at man ikke vil have en bøde af politiet, at man ønsker at være et godt eksempel for børnefamilien på den anden side af vejen eller en fra barnsben lært forståelse af, at rødt lys betyder

vent? Governmentality begrebet antyder at det er summen af alle disse påvirkninger som styrer borgerens agere, og at man ikke som forsker bør anse den ene form for styring som vigtigere end den anden (Kristensen & Hermann, 2009, s. 797-817).

Individets ageren skal derved forstås som en effekt af den styring, der påvirker dem. Deraf kommer et centralt begreb for undersøgelsen: *styringsrationalitet*. Styringsrationalitet forstås som det rationelt funderede styringspres, som får individet til at agere. Styringsrationaliteten består af forskellige påvirkninger, som individet rationelt agerer ud fra. (Lond, 2023) Individet forstås som underlagt begrænset rationalitet, idet samfundets styringsmekanismer er så komplekse, at individet løbende træffer beslutninger baseret på deres bedste forståelse af deres kontekst (Kristensen & Hermann, 2009, s. 797-817). Styringsrationaliteten kan koges ned til den rationelle måde, et individ omsætter samfundets kontekstbaserede styringsmekanismer til bestemte handlinger.

I denne undersøgelse benyttes begrebet i en anderledes kontekst. Undersøgelsen har til formål at forstå de styringsrationaliteter, som kendetegner institutioners ageren, og ikke på den individuelle borger. Governmentality kan nemt overføres til denne kontekst, fordi aktørerne i de udvalgte institutioner forventes at agere ud fra den rationalitet, som påvirker dem. På samme måde som borgere, agerer institutioner på baggrund af deres underliggende styringsrationalitet. Som i eksemplet med borgeren, der venter på grønt lys, kan institutioner agere på baggrund af forskellige rationaler. En institution kan være struktureret til at agere ud fra økonomiske interesser, værdiskabelse for borgerne eller overholdelse af regler. Disse forskellige rationaler udfoldes i de efterfølgende afsnit.

Michael Merlingen argumenterer i *From Governance to Governmentality in CSDP: Towards a Foucauldian Research Agenda* fra 2010 for at inkludere governmentality begrebet i governance analyser. Hertil udgør governmentality en magtforståelse, som kan bidrage til en dybere forståelse af det undersøgte objekt. Governance begrebet kan tilbyde en mere operationel begrebsliggørelse af magtforståelsen (Merlingen, 2010, s. 158-165). I denne undersøgelse udtrykker

styringsparadigmerne *the tools of governance*. Det forstås som et redskab, som staten kan implementere for at opnå en bestemt styring. Styringsparadigmerne er således underlagt en bestemt styringsrationalitet. Staten kan ikke gennemtvinge deres styringsintention, men må igennem disse redskaber udforme en struktur der befordrer den ønskede rationalitet.

Et element af undersøgelsen er distinktionen mellem en statslig baseret makroanalyse og en kommunalt forankret mikroanalyse af diskurser om styringsrationalitet. Distinktionen mellem makro- og mikroniveau er beskrevet i 1.3 genstandsfelt, baseret på distinktionen af James S. Colemans: *Power, the Micro to macro transition, and interpersonal comparison of utility*. Vigtigheden af at forstå diskurser på mikro- og makroniveau, underbygges af artiklen *Når styringens ambitioner udfordres af praksis* af Mathias Herup Nielsen og Niklas Andreas Andersen. I denne artikel beskrives relationen mellem styringsintentioner og styringspraksis. Distinktionen mellem praksis og intentioner, spiller en central rolle for denne undersøgelse. Med styringsintentioner, menes de intentioner om, hvordan en bestemt indsats skal udformes, som kan findes i dokumenter omkring indsatsen. Artiklen beskriver vigtigheden af at holde styringsintentionerne op imod den gældende praksis, hvis man som forsker udelukkende fokuserer på intentionerne, kan man fejlagtigt antage, at disse intentioner gør sig gældende i praksis. Hvis praksissen ikke stemmer overens med intentionerne, argumenteres det i artiklen, at der kan findes *modmagter*, som modarbejder de intentioner, som var formålet med indsatsen.

I undersøgelsen tages der udgangspunkt i diskursen om de styringsrationelle intentioner, som findes på makroniveauet, disse sammenlignes med de styringspraksisser, som respondenterne fra de udvalgte kommuner italesætter i deres diskurs. Formålet med undersøgelsen er at forstå, om der findes forskelle i intentioner og praksissen i diskursen, og hvordan disse relaterer sig til hinanden.

2.2 Styringsparadigmer

Styringsparadigmer udgør en afgørende del af den teoretiske forståelse af, hvordan offentlige institutioner organiseres, ledes og udvikles. Et styringsparadigme kan defineres som et overordnet sæt af værdier, principper og tilgange, der guider og informerer styringen af offentlige organisationer. Det er ikke en opskrift, men snarere en abstrakt ramme, der hjælper med at forstå de overordnede målsætninger og strategier, der præger en institution. (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 17-19).

Historien om styringsparadigmer kan spores tilbage til det tidlige 20. århundrede, hvor Max Webers bureaukratiske model dominerede tankegangen om offentlig administration. Denne periode var kendetegnet ved en tiltro til hierarkiske strukturer, formel autoritet og specialisering, som nøgler til effektiv organisation. Dog begyndte denne bureaukratiske tilgang at støde på udfordringer (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 11-27). Mod slutningen af det 20. århundrede oplevede samfundet en stigning i neoliberalistiske ideer, der fremhævede markedslignende tilgange til den offentlige forvaltning. Dette gav anledning til opkomsten af New Public Management (NPM), som et skiftende styringsparadigme. NPM fokuserede på effektivitet, konkurrence og resultatorientering, hvilket var i kontrast til bureaukratiets mere hierarkiske og regelbaserede tilgang. Denne ændring var motiveret af ønsket om at gøre offentlige institutioner mere fleksible, produktive og ansvarlige over for borgere (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 53-69).

Trods NPM's implementering, stødte man på kritik for at oversimplificere kompleksiteten af offentlige opgaver og fokusere for meget på økonomiske resultater. Som et svar på disse udfordringer opstod New Public Governance (NPG), der prioriterede samarbejde, netværk og deltagelse som centrale elementer af offentlig styring (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 115-133).

2.2.1 Styringsparadigmer som idealtype

I praksis eksisterer offentlige institutioner sjældent som repræsentationer af ét enkelt styringsparadigme. Tværtimod er institutioner ofte hybride og påvirkes af flere paradigmer

samtidigt. Denne komplekse dynamik afspejler det faktum, at institutioner eksisterer i deres kontekst, og bevægelsen fra et paradigme til et andet, er sket i institutionens historiske kontekst (Bøgh Andersen, 2020, s. 156-159).

Sammenfattende viser den historiske udvikling af styringsparadigmer, en bevægelse fra bureaukrati til professionsstyring og NPM og senere til paradigmer som NPG og Neo-Weberian state. Dette skift illustrerer forsøget på, at imødegå udfordringer og tilpasse sig skiftende samfundsforhold, samt en erkendelse af, at der ikke findes en universel løsning, men snarere en evig søgen efter den mest hensigtsmæssige styringsform.

Offentlige institutioner er komplekse og mangfoldige, styringsparadigmerne er ikke et blueprint for hvordan de eksisterer i virkeligheden, men skal forstås som idealtyper. De offentlige institutioner vil have flere forskellige rationaler, som medarbejdere og ledere underlægges. Det følgende afsnit vil udforske styringsparadigmer, som konceptuelle redskaber, der beskriver ideelle strukturer, men samtidig erkender den kompleksitet, der opstår, når disse paradigmer interagerer i virkeligheden. (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 156-159). Projektet undersøger, hvordan institutioner, selvom de primært er præget af ét paradigme, ofte indtænker elementer fra andre paradigmer, hvilket resulterer i en kontinuerlig tilpasning og transformation af styringspraksisser. Gennem denne linse vil undersøgelsen dykke ned i de centrale styringsparadigmer og udforske, hvordan de påvirker organisatorisk adfærd, beslutningstagning og samfundsrelationer.

Styringsparadigmer fungerer som analytiske værktøjer til at forstå, evaluere og forklare, hvordan offentlige institutioner opererer. Ved at anvende forskellige styringsparadigmer kan institutionernes grundlæggende værdier, strukturer og praksisser identificeres. Dette gør det muligt at afdække styrker, svagheder og potentielle forbedringsområder (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 156-159). I styringsparadigmerne findes styringsrationalitet, hvert paradigme er underlagt en eller flere rationaliteter, som er afgørende for hvordan institutionen agerer. Som beskrevet forstås styringsparadigmer i denne undersøgelse som 'the tools of governance', dermed forstås det at

implementering af et paradigme sker på baggrund af en styringsintention og det er måden hvorpå denne intention bliver til styringspraksis.

I de følgende afsnit gennemgås de styringsparadigmer, som har betydning for undersøgelsen. Udvælgelsen af, hvilke paradigmer der beskrives, er foretaget på baggrund af en forståelse af den indsamlede empiri. Som beskrevet i afgrænsningen i afsnit 1.2, findes der andre styringsparadigmer, men efter gennemgangen af det empiriske grundlag for undersøgelsen, er disse ikke fundet relevante. Herunder tages der udgangspunkt i paradigmernes historiske kontekst, der giver en beskrivelse af paradigmerne og derefter udfoldes de underliggende styringsrationaler, som paradigmet er baseret på. Senere i afsnit 3.2 operationaliseres disse paradigmer og deres styringsrationalitet. Denne operationalisering sker på baggrund af *styringsdiamanten*, som er et redskab til at arbejde komparativt med styringsparadigmerne.

2.2.2 Bureaukratistyring

Max Weber beskriver bureaukratiet som et sæt af faste regler for, hvordan beslutninger træffes. Det inkluderer en fælles forståelse af autoritetsstrukturen, baseret på en rangeret fordeling af opgaver, hvor individet forstår deres egne arbejdsområder og position i den samlede struktur (Bruun, 2009, s. 471-477). Webers tanker om bureaukratiet danner grundlaget for styringsparadigmet omkring *bureaukratistyring*.

I Europa fremkom bureaukratistyring i slutning af det 19. århundrede, hvor det blev anvendt af den herskende elite, til at løse specifikke historiske omstændigheder. Her blev datidens offentlige organisationer rekonstrueret med hierarkisk organisering og en klar arbejdsfordeling (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 27-28). Over tid er der sket en fremvækst af bureaukratiet i Danmark, dette kan eksemplificeres, gennem den forøgede mængde af offentligt ansatte i de danske amter og kommuner, som i 1949 havde 35.000 ansatte, et tal som voksede til 275.000 i 1971 og 547.000 i 2000 (Bøgh Andersen et al., s. 29). Med dette sagt, er der kun få offentlige organisationer, der i dag er

idealtypiske bureaukratier. Bureaukrati som styringsform, er stadig i sameksistens med andre styringsformer og har dermed også en indvirkning på disse. Et eksempel herpå er, hvordan Danmark altid har set sameksistens mellem bureaukratistyring og professionsstyring. Konkret anses dette forhold til professionsstyring, når hierarkiske organisationsformer skabes, i relation til faggrupper specialiserede viden (Bøgh Andersen et al., s. 27-29).

Bureaukrati er, som styringsform, blevet moderniseret over tid, men er stadigvæk karakteriseret gennem hierarkisk organisering og en klar arbejdsfordeling. Den nutidige version af bureaukratistyring defineres gennem at ansatte, ledere og medarbejdere politisk neutralt forsøger at implementere politiske beslutninger gennem formelle regler og ordrer (Bøgh Andersen et al., s. 27). Dette afspejler sig i denne undersøgelses anvendelse af bureaukratistyring som begreb, i relation til, at kommunerne, som eksisterer på mikroniveauet af den bureaukratiske proces, forsøger at implementere de politiske beslutninger fra makroniveauet. Heraf er det særligt de bureaukratiske processer på mikroniveauet, hvor hierarkier og regler er et udtryk for bureaukratistyring. Disse hierarkier og regler udgør en organisationsstruktur, hvor der er en klar fordeling i regler og opgaver, baseret på de ansattes placering i hierarkiet.

Styringsrationalitet i Bureaukratistyring, er kendetegnet ved en neutral implementering af den bestemte politik, hver medarbejder har til ansvar at udføre deres præcist bestemte arbejdsopgave, uden at tillægge den egne værdier. Dermed skabes der et rigtigt system, der skal sikre at behandlingen er ensartet og et direkte udtryk for den politiske bestemte retning.

2.2.3 Professionsstyring

Fremkomsten af *professionstyring* skete i starten af det 20. århundrede, som modreaktion til Scientific Management, også kendt som Taylorismen. Taylorismen havde sin oprindelse af Frederik Taylor fra American Society of Mechanical Engineers, hvor bevægelsens grundidé var, at der gennem

systematiske arbejdsstudier kunne udarbejdes den mest effektive organisering. Taylor argumenterede hermed, at når den mest effektive aflønningsform var fundet, ville det betyde, at der ikke længere ville forekomme konflikter mellem arbejdsgivere og arbejdstagere, da denne ville være funderet i videnskabelige fakta, som ikke kan argumenteres imod. Heraf forekom professionsstyring, som en modreaktion til Taylorismen. Taylorismens tro på at viden kunne kodificeres, underminerede magten hos dem, der løste opgaverne – de fagprofessionelle (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 39-40). Professionsstyring endte med at blive en af de mest prominent styringsformer igennem 1960'erne og 1970'erne, inden for visse fag hvor specialiseret viden var nødvendigt for, at kunne forstå den konkrete kontekst, såsom læger, ingeniører og professorer. Heraf blev styringsformen kritiseret i Jørgen Dicks bog *Den herskende klasse* for at være den nye dominerende klasse, som kun varetager deres egne interesser for mere magt og højere indkomst (Bøgh Andersen et al., s. 41).

Professionsstyring er baseret på, at faggrupper indenfor en vis profession har monopol på et vidensområde og dermed har en høj grad af autonomi, til kunne træffe beslutninger indenfor sit område (Bøgh Andersen et al., s. 42). Med faggrupper, menes der individer med nogenlunde samme uddannelse, som har nogenlunde samme arbejdsopgaver, samt har specialiseret viden (Bøgh Andersen et al., s. 39)

Der findes to overordnede versioner af professionsstyring, som har to forskellige målsætninger. Den funktionalistiske version betragter målet, som normativt funderede handlinger og fagligt korrekte beslutninger. For den funktionalistiske, er midlet til at realisere disse mål, at stole på de professionelle og give dem eneret og autonomi, i forhold til en bestemt funktionel opgave (Bøgh Andersen et al., s. 44). Den anden version af professionsstyring, er den Neo-Weberianske professionssociologi, som anser de fagprofessionelles professionelle normer og specialiserede viden, som en måde at maskere en intentionen og at tilrane sig status, magt og rigdom. Den Neo-Weberianske professionssociologi

anser dermed ikke viden eller faggruppenormer, som samfundsgavnlig eller reelle (Bøgh Andersen et al., s. 44-45).

I denne undersøgelse tages der udgangspunkt i den funktionalistiske version af professionsstyring. Undersøgelsen tager dermed udgangspunkt i, at de fagprofessionelle ønsker autonomi indenfor deres fag, fordi de mener det er måden, hvorpå de kan skabe den bedst mulige ydelse for borgerne. Professionsstyring har det grundlæggende styringsrationale at, professionelle medarbejdere har den nødvendige viden og erfaring, til at træffe de fagligt funderede beslutninger, der skal til for løse institutionens problemstillinger. Det er derfor nødvendigt, at fagpersonalet har en høj grad af autonomi, så de kan realisere institutionens mål.

2.2.4 New Public Management

New Public Management (NPM) er et styringsparadigme, der opstod i slutningen af det 20. århundrede, som svar på udfordringerne ved traditionelle bureaukratiske tilgange til offentlig forvaltning. NPM er kendetegnet, ved en radikal resultatorientering af den offentlige sektor, hvor principperne om effektivitet, målingsstyring og markedsorientering sættes i centrum. Dette paradigme forsøger at introducere principper fra den private sektor i den offentlige forvaltning, med det formål at forbedre kvaliteten, effektiviteten og produktiviteten af offentlige tjenester (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 53-61)

Resultatorientering udgør et centralt element inden for NPM og er kernen i paradigmets tilgang til styring af offentlige organisationer. I praksis indebærer resultatorientering, et skiftende fokus fra procesorientering og opretholdelse af procedurer, til en målstyret tilgang, hvor succes måles og vurderes ud fra opnåede resultater og konkrete mål. I en organisation, der anvender NPM-principper, vil resultatorientering typisk manifestere sig som klare fastlagte mål, organisationen forventes at opnå. Disse mål er specifikke, målbare og tidsbestemte og vil ofte være knyttet til

organisationens kerneopgaver og overordnede formål (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 53-61). For eksempel kan et jobcenter have mål om at øge aktiveringen for arbejdsløse med en bestemt procentdel inden for et år.

I en NPM baseret organisation implementeres målesystemer og præstationsindikatorer, for at kvantificere og vurdere resultaterne af deres aktiviteter. Dette kan omfatte regelmæssig rapportering og overvågning af nogle præstationsindikatorer (KPI'er), der evaluerer organisationens præstationer, i forhold til de fastsatte mål. Desuden vil der ofte blive indført incitamentsstrukturer, der belønner organisationens medarbejdere og ledere, baseret på deres evne til at opnå resultater. Dette kan omfatte performance bonusser, karriereudviklingsmuligheder eller offentlig anerkendelse for vellykkede resultater. Incitamenter skaber en motivationsfaktor for medarbejderne, til at stræbe efter resultater og opnå de fastsatte mål (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 53-61).

Markedsorientering er ligeledes et centralt element i NPM, der trækker principper og tilgange fra den private sektor ind i den offentlige forvaltning. Markedsorientering indebærer en strategisk tilgang, hvor offentlige organisationer søger at imødekomme behovene og ønskerne hos deres "kunder" eller borgere, på samme måde som private virksomheder (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 53-61). En del af indførelsen af NPM-paradigmet i offentlig forvaltning var, at der med inspiration fra det private markedet, blev opstillet markeds lignende forhold. Formålet var at tvinge offentlige institutioner til at innovere og effektivisere, på samme måde som private firmaer underlagt markedskræfterne (Lewis 2017, s. 2-4). Disse opstillede markeder kaldes *kvasi-markeder*, for at beskrive, at de minder om markeder, men at det tildels er en opstillet model, idet nogle dele af markedet ikke agerer, som det frie marked (Lewis 2017, s. 2-3). Introduktionen af markedskræfter i offentlig forvaltning betyder, at institutioner orienterer sig imod de opstillede markeders behov, opgaver prioriteres afhængigt af rammerne. I den nuværende beskæftigelsesindsats er dette primært refusionsordningen, hvor behandling af korttidsledige, er økonomisk fordelagtigt for jobcentrene.

Grundlæggende er NPM paradigmet kendetegnet ved to sideløbende styringsrationaler der hver lægger sig op af henholdsvis resultatorientering og markedsorientering, det ene rationale er *målingsstyring* og lægger sig op ad resultatorientering. Målingsstyring kommer til udtryk gennem den konstante evaluering, vurdering og overvågning af institutionen og medarbejdernes arbejde. Styringen sker således ved at individer og institutioner, som helhed, skal løse deres opgaver inden for de rammer, som målingerne opstiller, ellers kan der være konsekvenser forbundet med ikke at opfylde målsætningerne.

Det andet styringsrationale som kendetegner NPM er *markedsstyring* som lægger sig op af markedsorientering, markedsstyring findes når institutionens opgaver markedsliggøres. Institutionen styres til at agere som en privat aktør i en markedssituation, hvor effektiv og innovativ håndtering af opgaver belønnes økonomisk.

2.2.5 Neo-Weberian State

Neo-Weberian State (NWS), er udarbejdet som en konceptuel ramme, der opstod som en reaktion på de reformer, der er blevet implementeret under New Public Management (NPM) paradigmet, som dominerede offentlig administration fra 1980'erne og frem (Pollitt & Bouckaert, 2014). NWS er udviklet af Christopher Pollitt og Geert Bouckaert, i forbindelse med udformningen af bogen *Public Management Reform*, hvortil forfatterne identificerede, at der i flere europæiske lande forekom en styring, som ikke var relateret til NPM og samtidigt ikke entydigt heller var baseret på New Public Governance (NPG) og netværksstyring. Hertil identificerede Pollitt og Bouckaert, at der var en stor offentlig tilstedeværelse i den offentlige serviceproduktion, på samme tid som, serviceniveauet i landene var effektiviseret og i højere grad, end ved den bureaukratiske styring, baseredes på borgernes egne ønsker (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 71).

Hvor NPM primært fokuserede på at fremme markedsbaserede mekanismer og effektivitet i de offentlige serviceprodukter, søger NWS at bringe Max Webers klassiske bureaukratimodel til live i

nutidens kontekstmæssige kompleksiteter i den offentlige styring (Bøgh Andersen et al., s. 71-74). Det mest centrale i NWS, er en genoprettelse af statens centrale rolle i den offentlige styring, samtidig med at styringsparadigmet anerkender behovet for reformer og nytænkning, for at imødekomme de komplekse udfordringer, der opstår i det moderne samfund. Det indebærer at styringen bliver flyttet væk fra den rene markedslogik og går tilbage til grundprincipperne om retssikkerhed, hierarki, og borgerinddragelse, men med afsæt i den moderne virkelighed (Bøgh Andersen et al., s. 75-76). Borgerinddragelse spiller en stor rolle i NWS og det at sætte borgeren i centrum, beskrives af Pollitt og Bouckaert, som værende et mantra for paradigmet. Hertil handler NWS om at give en karakterisering af den moderne, venlige og servicemindede stat (Bøgh Andersen et al., s. 72).

NWS fremkommer således som en form for syntese mellem klassisk bureaukrati og de moderne tilgange introduceret under NPM paradigmet. NWS søger at sammenholde styrker ved det klassiske bureaukrati; stabilitet, retfærdighed og forudsigelighed, med nye styringsmæssige styrker fra nutidens kontekst; innovation, effektivitet og brugerorientering. Resultatet af denne sammenholdte gruppering af styringsmæssige værktøjer, skaber en mere tilpasningsvillig og robust offentlig sektor, som bedre kan rumme den kompleksitet, der ligger i det moderne samfunds serviceopgaver (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 75-76).

Styringsrationalet bag Neo-Weberian State paradigmet forstås, ved dynamikken mellem politikere og embedsmænd, hvor det for embedsværket handler om at frigøre sig fra NPMs markedsorientering. Embedsværket forstår deres opgave i systemet som; at være værdiskaber for borgerne inden for de opsatte rammer. Forståelsen står i kontrast til eksempelvis bureaukratistyring, hvor embedsværket neutralt skal implementere policy. Inden for rationalet pålægger embedsværket sig selv normative værdier i styringen.

2.2.6 New Public Governance

New Public Governance (NPG) opstod som et svar på udfordringerne ved New Public Management (NPM) og den traditionelle bureaukratiske tilgang til offentlig styring. I løbet af 1980'erne og 1990'erne begyndte der at opstå kritik af NPM's ensidige fokus på effektivitet, konkurrence og privatisering, idet det blev betragtet som utilstrækkeligt til at håndtere komplekse samfundsudfordringer. Denne kritik ledte til en søgen efter alternative tilgange til offentlig styring, hvilket resulterede i forekomsten af NPG. NPG udviklede sig som et paradigme, der fremhæver betydningen af samarbejde, netværk og deltagelse mellem offentlige, private og frivillige aktører i styringen af samfundet. Det betragtes som en mere nuanceret tilgang til styring, der anerkender kompleksiteten og dynamikken i det moderne samfund og søger at udnytte forskellige former for ekspertise og ressourcer for at tackle komplekse samfundsproblemer (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 115-123).

Et centralt element af, NPG-paradigmet er, at det ligger sig tæt op af governance begrebet. Hermed menes en forståelse af styring, i stor udstrækning, ikke er noget der foregår, på et højt, politisk niveau, men findes og forstås gennem praksisser, sociale konstruktioner og samspil mellem forskellige aktører, med forskellige forståelser af problemstillinger og løsninger (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 119-121). I praksis indebærer netværksstyring, at offentlige institutioner, private virksomheder, frivillige organisationer og andre relevante interessenter samarbejder om at definere, planlægge og implementere løsninger på fælles samfundsudfordringer. Dette kan omfatte etablering af tværsektorielle partnerskaber, arbejdsgrupper og fora, hvor forskellige aktører bringes sammen, for at drøfte og tackle specifikke problemstillinger (Bøgh Andersen et al., s. 116-120).

Netværksstyring adskiller sig fra traditionel top-down-styring, ved at være mere decentraliseret, fleksibel og åben. Beslutninger træffes ofte gennem konsensus og dialog mellem de involverede parter, og der lægges vægt på at inddrage relevante interessenter i beslutningsprocessen, for at sikre bred opbakning og legitimitet. Et centralt element i netværksstyring er anerkendelsen af, at ingen

enkelt aktør eller institution har den fulde viden eller ressourcer til at løse komplekse samfundsproblemer alene. Derfor er samarbejde og koordination på tværs af sektorer afgørende for at sikre effektive og bæredygtige løsninger (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 116-120). Borgerens outcome bliver i et NPG-styret system, ikke alene afgjort af institutionen, men også af de inddragede aktører. Aktørernes normative værdier og styringsrationaler har derfor betydning for den individuelle borger.

Styringsrationaliteten bag NPG er baseret på en kompleks forståelse af de problemstillinger, som institutionerne håndterer. Det at inddrage aktører forstås som essentielt for at sikre en effektiv og god sagsbehandling. Netværksstyring skal ses som en anderledes tilgang til styring, fordi den grundlæggende er baseret på en forståelse, hvor institutioner ikke kan stå alene.

3. Metode

De følgende afsnit beskriver de metodiske overvejelser og tilvalg, som er gjort udarbejdelsen af specialet, og hvordan de spiller sammen med den teoretiske og videnskabsteoretiske retning. Det beskrives ligeledes, hvordan analysen udformes i overensstemmelse med den valgte retning. Først præsenteres undersøgelsens forskningsdesign. Analytisk tages der udgangspunkt i et casestudiedesign, der er inspireret af *Most similar systems design*. Hertil argumenteres der for undersøgelsens valg af cases, og forholdet imellem disse beskrives. Herefter præsenteres undersøgelsens kvalitative metode. Der er i udarbejdelsen af undersøgelsen foretaget semistrukturerede interviews med udvalgte aktører, samtidig benyttes udvalgte dokumenter som empiri for undersøgelsen. Empirien bliver analyseret gennem en teoristyret diskursanalyse. Yderligere præsenteres undersøgelsens opsamlende tanker om forskningskriterier, og slutteligt udpensles undersøgelsens analysestrategiske overvejelser.

3.1 Forskningsdesign

Undersøgelsen er udformet som et studie mellem makro- og mikroniveauer i den danske beskæftigelsesindsats. Med makro, menes der, i relation til undersøgelsen, beslutninger og erfaringer på det statslige makroniveau. Analysen på makroniveau tager derfor afsæt i regeringsgrundlaget og officielle dokumenter fra andre statslige institutioner. Gennem en diskursanalyse, med fokus på den aktuelle situation, undersøges det, hvordan beskæftigelsesindsatsen italesættes af relevante aktører i offentlige dokumenter. Denne italesættelse lægger grund til, at finde frem til den herskende diskurs på området – altså hvordan styring forstås gennem italesættelsen af problematikker, i elementer på makroniveauet. Denne herskende diskurs er udgangspunktet i den videre undersøgelse, hvor det andet led af undersøgelsen, tager afsæt i to cases på mikroniveau. Mikroniveauet er, i relation til denne undersøgelse, ude i de enkelte kommuner og herunder kommunernes tilkoblede jobcentre.

Først undersøges og kortlægges den herskende statslige diskurs, som løbende bliver sammenholdt med diskursen fra de to cases på mikroniveau. Dette gøres for at forstå de individuelle cases relation til den herskende diskurs, hvor de er moddiskursive, og hvor de stemmer overens med den herskende diskurs. Herefter foretages en sammenligning af de to cases, som er inspireret af et *Most Similar Systems Design* (MSSD), udformningen af dette beskrives i afsnittet 3.1.2.1. Formålet med at sammenligne de to cases på denne måde, er at forstå, om de trods deres forskellige kontekster, alligevel udtrykker en ensartet forståelse af, hvordan styring af beskæftigelsesindsatsen bør udformes.

3.1.1 Casestudiedesign

Med afsæt i at udforme en besvarelse af den opstillede problemformulering, tages der udgangspunkt i et casestudiedesign med to cases på mikroniveau. De to cases undersøges med afsæt i et referencepunkt på makroniveau, og indsigterne fra undersøgelsen af de to cases sammenlignes herefter.

Generelt bidrager et casestudiedesign med muligheden for en dybdegående og kontekstnær undersøgelse af komplekse problemstillinger (Bryman, 2014, s. 68-69). Som beskrevet i afsnit 1.1.2 og 1.1.3 er beskæftigelsesindsatsen i Danmark kompleks, med mange forskellige menneskelige og systematiske elementer, der bidrager til denne. Når konteksten er kompleks, er det essentielt at resultaterne af undersøgelsen ikke blindt lægges ned over hele den danske beskæftigelsesindsats. Det er altså vigtigt, at undersøgelsen forholder sig kritisk til, at generalisere på undersøgelsens resultater (Lund, 2014, s. 226). På den baggrund bør der med resultaterne af undersøgelsen kun generaliseres når der er tale om sammenfald mellem konklusionerne i de indsamlede indsigter fra interviews på mikroniveau og de dokumenterede faktuelle elementer fra de indsamlede dokumenter på makroniveauet. At resultaterne ikke nødvendigvis bliver generaliserbare, betyder ikke at

undersøgelsens indsigter ikke kan indgå i den samlede vidensakkumulation i undersøgelsesfeltet. Hertil kan den opnåede viden overføres til andre kontekster uden en formel generalisering (Flyvbjerg, 2020, s. 630-632).

Det kan ved et casestudiedesign være udfordrende at bestemme, hvad den enkelte case repræsenterer. Derfor er det vigtigt at kortlægge hvor casen kan bidrage med generel og specifik viden (Lund, 2014, s. 225). I begge cases er der tale om specifik og generel viden, da kommunerne selv, indenfor de opstillede statslige proceskrav, forestår egen beskæftigelsesindsats. Dette forudsætter, at kommunerne har mulighed for at tilpasse deres indsatser inden for den gældende retning. Derfor kan det ikke siges, at viden fra de to kommuner fremstår som udelukkende generel eller specifik viden. Hertil kan det ligeledes argumenteres, at der dog stadig i høj grad er mulighed for at opnå generel viden fra de to cases, som begge er underlagt de samme krav, som resten af den danske beskæftigelsesindsats. Såfremt bestemt viden optræder i begge cases, må det derfor anses som værende viden af mere generel karakter. Når et casestudiedesign anvendes, er casens objekt i sig selv ikke af afgørende betydning. Konteksten til casen i form af de omkringliggende faktorer er af lige så stor betydning. Derfor er det vigtigt, at undersøgelsen tager udgangspunkt i omkringliggende faktorer for derved at undersøge, hvordan disse har en effekt på det undersøgte objekt. Hertil fremgår undersøgelsens overvejelser om de to cases kontekster i afsnit 3.1.2.1. Denne proces giver mulighed for at sige noget mere generelt om samfundsmæssige problemstillinger, såfremt de omkringliggende faktorer ikke spiller for stor en rolle ved den enkelte case (Bryman, 2014, s. 68-69).

Helt konkret, tager undersøgelsen fat i, hvordan de to cases fra beskæftigelsesindsatsen passer ind i det teoretiske grundlag vedrørende styringsparadigmer, og om disse har noget at sige i forhold til, hvordan beskæftigelsesindsatsen opleves, af de ansatte i de undersøgte kommuners indsatser. For at skabe en større forståelse af de mere komplekse og abstrakte elementer af den danske

beskæftigelsesindsats operationaliseres den teoretiske ramme, i en sådan grad, at indsigter opnået gennem interviews, kan kædes sammen med elementer fra den udvalgte teori. Denne operationalisering beskrives i afsnit 3.2.

3.1.2 Caseudvælgelse

Undersøgelsen tager udgangspunkt i indsamlet empiri i form af interviews foretaget med ansatte i beskæftigelsesindsatsen i Aabenraa- og Esbjerg Kommune. De to cases er udvalgt på forskellige baggrund, hvilket uddybes i afsnittene herunder.

Udvælgelsen af Aabenraa Kommune er foretaget på baggrund af kommunens deltagelse i en forsøgsordning på beskæftigelsesområdet, som havde opstart i september 2022 (Brøndum, 2022). Projektet var en forsøgsordning, hvor fire kommuner fik muligheden for at blive friset fra flere af de statslige proceskrav og dermed selv kunne rammesætte indsatsen. Aabenraa Kommune skulle derfor ikke efterleve statsligt opstillede mål, men derimod forstå lokale problemstillinger, så de ville kunne yde en bedre service for de borgere, der er i kontakt med beskæftigelsesindsatsen i kommunen. I september 2023, efter ordningens start, blev denne aflyst, efter at regeringen nedsatte et ekspertudvalg, som har til opgave at komme med et forslag til reform inden sommer 2024. Forslaget skal anvendes som udgangspunkt for beskæftigelsesreformen, der skal træde i kraft januar 2026. Forsøgsordningen er dermed blevet aflyst med den begrundelse, at de ikke ville kunne nå at bidrage til ekspertgruppens rapport. Det nævnes dog at kommunerne, der har deltaget i ordningen, har lavet et stort forarbejde, som inkorporeres i ekspertgruppens fortsatte arbejde (Beskæftigelsesministeriet, 2023c). Efter forsøgsordningens nedlæggelse, ansøgte Aabenraa Kommune om oprettelsen af en aftale, der ville tillade dem at have samme omstændigheder, som de havde under ordningen. Det vil sige mindre statslig regulering og færre proceskrav (Aabenraa Kommune, 2023).

Aabenraa Kommune fik afslag på deres udkast til en aftale, men har senere igangsat deres eget projekt, inspireret af deres forløb med forsøgsordningen. Heraf har kommunen startet flere

prøvehandling, som har til formål at afbureaukratisere og frisætte deres beskæftigelsesindsats inden for rammerne af statens nuværende proceskrav (Aabenraa Kommune, 2024). Med afsæt i ovenstående kan det udledes, at Aabenraa Kommune tænker ud af boksen, når det kommer til udviklingen af den lokale beskæftigelsesindsats. Derfor finder specialet det interessant at undersøge hvorvidt diskurser, der gør sig gældende om udvikling i beskæftigelsesindsatsen hos Aabenraa Kommune, går igen ved en anden dansk kommune, som ikke har været udvalgt til deltagelse i 'Velfærdskommune' projektet.

Aabenraa Kommunes beskæftigelsesindsats vil derfor blive sat over for Esbjerg Kommunes beskæftigelsesindsats. Esbjerg Kommune var ikke udvalgt til at deltage i 'Velfærdskommune' projektet, men har derimod selv taget initiativ til at foretage ændringer i deres beskæftigelsesindsats. Heraf har Esbjerg Kommunes ledere taget kontakt til forskellige samfundsmæssige aktører for at hjælpe med at opstarte projektet 'Energi til hinanden'. Projektet var de første tre år, undtagen løn til de sociale medarbejdere, fuldt finansieret af Lauritzen Fonden (Socialt Udviklingscenter, n.d.). Dette muliggjorde at projektet var decentraliseret fra de proceskrav, som ellers stilles i relation til beskæftigelsesindsatsen. Projektet 'Energi til hinanden' foregår i det alternative tilbud for unge kaldt 'Vindmøllen', hvor Esbjerg Kommune, med en nytænkning af beskæftigelsesindsatsen for unge, har skabt resultater ved, at hjælpe de der har svært ved at påbegynde uddannelse eller komme i arbejde. Denne indsats foregår med skræddersyede forløb, hvor pres på borgeren holdes til et minimum (Den Sociale Kapitalfond, n.d.). Esbjerg Kommune er for deres arbejde med beskæftigelse i 'Vindmøllen' blevet belønnet med kronprinsparrets stjernedryspris i 2023, hvilket er et symbol på, at Esbjerg Kommune i deres beskæftigelsesindsats har skabt værdi for samfundet ved at give borgerne på 'Vindmøllen' en bedre indsats (Kongehuset, 2023).

Esbjerg Kommune er derfor et godt eksempel på en case, hvor der fra et mikroniveau-synspunkt, er sket en udvikling i forståelsen af den danske beskæftigelsesindsats. Med afsæt i dette, findes det yderst

interessant at undersøge hvilke styringsmæssige faktorer, der har gjort sig gældende i udviklingen af denne og om udvikling heraf har medført bestemte diskurser om styring i kommunen.

3.1.2.1 Most similar system design

Udvælgelsen af cases er en aktiv proces, der har enorm indflydelse på resultaterne. Det er essentielt, at der udvælges gode cases, der kan belyse den valgte problemstilling. Der er til denne undersøgelse udvalgt to cases, som er beskrevet i det foregående afsnit. Disse cases er udvalgt fordi de individuelt er interessante for problemstillingen og fordi de sammen belyser undersøgelsesspørgsmålet, bedre end de kunne individuelt. Til denne undersøgelse er der taget udgangspunkt i et *Most similar system design* (MSSD). Fordelen ved dette design er, at det isolerer en enkelt variabel som forklaring på forskellen mellem de to cases (Bøgh Andersen & Burau, 2007, s. 260-265). MSSD er ikke udelukkende orienteret imod kvantitativt videnskab, hvor enkelte variabler kan isoleres, men bruges også i kontekstbaseret videnskab, hvor der ikke som sådan henvises til enkelte variabler men kontekstbaserede forskelle (Bøgh Andersen & Burau, 2007, s. 260-265).

I praksis udvælges der en uafhængig variabel. Denne variabel skal have så stor variation mellem casene som muligt. Samtidig skal der på alle andre variabler være minimal afvigelse. Dermed sandsynliggøres det, at forskelle mellem resultaterne skyldes forskellen på den uafhængige variabel (Bøgh Andersen & Burau, 2007, s. 260-265). En helt central pointe er, at denne undersøgelse ikke er styret af et stringent MSSD. Undersøgelsen er inspireret af designtilgangen, fordi der mellem de udvalgte cases findes nogle interessante ligheder, som beskrives herunder. Derfor er det vigtigt at denne inspiration fra MSSD ikke forstås som en påstand om, at der faktisk kan påvises en kausal sammenhæng i undersøgelsen. At påvise en kausal sammenhæng kræver en betydeligt mere stringent sammenligning af cases samt udfoldelse af potentielle bagvedliggende årsager. Når undersøgelsen dette til trods, lader sig inspirere af MSSD, skyldes det at der mellem de to cases findes nogle interessante ligheder. Disse ligheder og forskelle mellem casene beskrives herunder, hvorefter de opstilles i en overskuelig tabel (Tabel 3).

Den primære lighed mellem beskæftigelsesindsatsen i Aabenraa- og Esbjerg Kommune er, at de er underlagt den samme lovgivning, primært: *lov om aktiv beskæftigelsesindsats*. Hertil er kommunerne underlagt de samme krav og principper for offentlige institutioner og derudover findes de på det samme trin i strukturen på beskæftigelsesområdet. Den kommunale beskæftigelsesindsats blev i forbindelse med kommunalreformen i 2007 udlagt til kommunerne. Den bureaukrati- og NPM-styring, som kendetegner beskæftigelsesindsatsen, betyder at kommunerne er underlagt nogle smalle retningslinjer for hvordan de i praksis kan organisere deres indsats (Klindt et al., 2020). Det gælder derfor for begge cases, at konteksten om regler og retningslinjer i kommunernes individuelle beskæftigelsesindsats er ens.

Begge kommuner har ligeledes over de seneste år været aktive i forbindelse med at forsøge at forbedre og effektivisere deres beskæftigelsesindsats. Som beskrevet i afsnit 3.1.2, har Aabenraa Kommune ansøgt om, og blev, accepteret til at deltage i forsøgsordningen 'Velfærdskommune'. Da forsøgsordningen blev nedlagt, valgte Aabenraa Kommune selv at iværksætte en kommunalt bestemt ændring af indsatsen. Aabenraa Kommune udtrykker, at behovet for forandringer ikke kan dækkes inden for de nuværende rammer. Esbjerg Kommune har over den samme periode implementeret relationel velfærd på beskæftigelsesområdet. Som beskrevet i afsnit 1.1.3, har Esbjerg Kommune forsøgt at nytænke den måde de møder og interagerer med borgerne. 'Energier til hinanden' skal opfattes som et opbrud med den nuværende måde at føre beskæftigelsesindsats. Dermed er konteksten omkring kommunernes holdning til at ændre beskæftigelsesindsatsen ens. De er ikke blot aktive, men erkender, at der findes et større behov for forandring.

Et centralt spørgsmål når man sammenligner beskæftigelsen i to kommuner er, hvordan den aktuelle udfordring med ledighed ser ud i kommunerne. Hertil bruges data fra Danmarks Statistik, hvor der tages udgangspunkt i de nyeste data omkring ledighed i procenter for områderne. Der udtrækkes de seneste data og data fra samme tid for de foregående to år. Dette gøres for at sikre imod effekter fra

sæsonbetonet arbejde. Ledigheden i Aabenraa- og Esbjerg Kommune er i hele perioden lavere end landsgennemsnittet. I september 2023 var landsgennemsnittet 2,7 procent ledige, i Aabenraa Kommune var antallet af ledige på 2,1 procent, mens antallet af ledige i Esbjerg var 2,2 procent. Den samme tendens findes i både 2022 og 2021.

	2021M09	2022M09	2023M09
I alt			
Alder i alt			
Hele landet	3,0	2,4	2,7
Esbjerg	2,5	2,1	2,2
Aabenraa	2,4	2,0	2,1

Tabel 1: Tabellen beskriver fuldtidsledige i pct. af arbejdsstyrken efter område og tid. Dataen er indhentet fra Danmarks Statistiks Statistikbank under emnet 'Arbejde og indkomst' (Danmarks Statistik, n.d.).

Aabenraa og Esbjerg Kommune, synes at følge samfundets konjunktur og deres interne relation forbliver konstant. Udvides tabellen til at inkludere aldersgrupper, findes en lignende tendens.

	2021M09	2022M09	2023M09
I alt			
Hele landet			
Alder i alt	3,0	2,4	2,7
16-24 år	1,1	1,0	1,1
25-29 år	5,4	4,4	4,8
30-39 år	4,1	3,5	3,9
40-49 år	2,5	2,1	2,3
50-59 år	2,4	1,8	2,0
60 år og derover	3,4	2,4	2,6
Esbjerg			
Alder i alt	2,5	2,1	2,2
16-24 år	1,2	1,1	0,8
25-29 år	4,4	3,7	3,6
30-39 år	3,7	3,1	3,4
40-49 år	2,1	1,7	1,8
50-59 år	2,0	1,5	1,7
60 år og derover	2,2	1,8	2,2
Aabenraa			
Alder i alt	2,4	2,0	2,1
16-24 år	0,9	0,9	1,2
25-29 år	3,8	3,5	3,1
30-39 år	3,8	3,1	3,5
40-49 år	2,0	1,7	2,0
50-59 år	2,0	1,6	1,5
60 år og derover	2,9	1,8	2,1

Tabel 2: Tabellen beskriver fuldtidsledige i pct. af arbejdsstyrken efter alder, område og tid. Dataen er indhentet fra Danmarks Statistiks Statistikbank under emnet 'Arbejde og indkomst' (Danmarks Statistik, n.d.).

Idet kategorierne er mindre, vil der naturligt være en større variation. Alligevel er det bemærkelsesværdigt at begge kommuner konsekvent er en smule bedre end landsgennemsnittet med enkelte undtagelser. For udarbejdelsen af MSSD, understreger dette, at omfanget af beskæftigelsesudfordringen i begge cases er af et nogenlunde lignende omfang.

Omvendt er der en relativt stor forskel på niveauet for udgifter til borgere imellem de to kommuner.

Ifølge Danmarks Statistik brugte Aabenraa Kommune i 2023 1.178 kr. i bruttoudgifter til borgere mellem 18-64 år på arbejdsmarkedsforanstaltninger. Esbjerg Kommune brugte 1.738 kr. i 2023. Det vidner om at der findes nogle forskelle mellem casene, som kan være forstyrrende for MSSD (Danmarks statistik, n.d.). Aabenraa- og Esbjerg Kommune afviger på et relevant område

Esbjerg Kommune indeholder Danmarks femte mest befolkede by og er generelt kendetegnet ved en markant højere befolkningstæthed. Ifølge Danmarks Statistik er der i Esbjerg Kommune 146 indbyggere per km², imod 63 i Aabenraa Kommune (Danmarks statistik, n.d.). . Den store forskel mellem kommunerne er medvirkende til, at der kan være forskellige problemstillinger i beskæftigelsesindsatsen.

Ifølge Danmarks Statistik opgøres Esbjerg Kommune som en provinskommune, mens Aabenraa Kommune er en landkommune. Distinktionen er baseret på indbyggertallet i kommunens største by samt tilgængelighed af arbejdspladser. Denne kategorisering har til formål at muliggøre en sammenligning mellem kommuner af forskellige karakterer og at sammenligne kommunerne med samme kategorisering (Danmarks Statistik 2018, n.d.). Det illustreres således, at der kan være relevante kommunale forskelle, som relaterer sig til befolkningstæthed, indbyggertal og størrelse. Samt at Esbjerg- og Aabenraa Kommune på dette område er forskellige.

Trods de demografiske forskelle, som findes mellem kommunerne, må det alligevel forventes, at kommunerne i udpræget grad minder om hinanden. Begge kommuner er fra Syddanmark og er en del af et relativt homogent samfund.

Det vil som følge af det ovenstående i relation til MSSD være forkert at kategorisere demografien mellem kommunerne som enten ens eller forskellig. I designet beskrives demografien mellem kommunerne som delvist forskellig. Det må forventes at der er forskellige problemstillinger forbundet med at være provins eller landkommune, men at der overordnet ikke er store forskelle mellem befolkningen i kommunerne.

Den forskel mellem casene, som for projektet afspejler den forklarende variabel i MSSD, er hvorvidt den kommunale forandring af beskæftigelsen foregår inden i eller uden for det nuværende beskæftigelsessystem. Aabenraa Kommune har haft succes med at investere i deres indsats, hvilket har ledt til deltagelsen i 'Velfærds Kommune' projektet. Opgøret med den nuværende beskæftigelsesindsats er sket inden for systemets rammer. Omvendt har Esbjerg Kommune i projekt 'Energi til hinanden' forsøgt at gøre op med den statsstyrede beskæftigelse ved, at sikre finansiering og støtte fra private aktører. Kommunerne har derfor haft en forskellig tilgang til, hvorvidt de har arbejdet indenfor eller uden for systemet i deres forsøg på, at skabe en ny beskæftigelsesindsats. Der er i undersøgelsen en forventning om, at de udvalgte cases har forskellige diskurser til, hvordan fremtidens beskæftigelse skal styres. Der forventes ikke at der kan påvises eller argumenteres for en kausal sammenhæng. Formålet med ovenstående er at præsentere den tankegang, der har gjort disse cases relevante for specialet. Nemlig, at de har en masse interessante ligheder, men at deres tilgang til at lave ændringer har været radikalt forskellige. Herunder opstilles MSS-Designet i en tabel.

Variable	Variation
Underlagt de samme reformer	Ens
Aktiv indsats for at ændre beskæftigelsesindsatsen	Ens
Omfanget af ledighed i kommunerne.	Ens
Udgifter til beskæftigelse i kommunerne	Forskellige
Demografi	Delvist forskellige
Arbejder indenfor eller udenfor systemet	Forskellige
Forskellige diskurser omkring hvordan beskæftigelsen skal styres	Forventer forskellige

Tabel 3: Tabel over undersøgelsens most similar system design (MSSD).

3.2 Operationalisering af den teoretiske ramme

Følgende afsnit er en gennemgang af undersøgelsens operationalisering. Denne er udformet med henblik på at håndgribeliggøre aspekter fra teorien, at bidrage med at identificere diskurser relateret til teorien og vise hvordan denne anvendes i praksis. I undersøgelsen anvendes flere forskellige styringsparadigmer, som hver repræsenterer deres egen retning for offentlig styring. Derfor er det relevant at tage udgangspunkt i bogen; *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*, hvori der opstilles en model for at sammenligne disse styringsparadigmer. Modellen kaldes *styringsdiamanten* og er en model over fem akser, hvor hver akse repræsenterer en væsentlig del af det enkelte styringsparadigme. De fem akser kobler sig hver især til et centralt begreb fra styringsteori og er som følger: *centralisering*, *horisontal koordination*, *inddragelse af samfundsmæssige aktører*, *incitament i styringen* og *værdier i styringen*. Modellen er en subjektivt fremstillet model, med henblik på at skabe et sammenligningsgrundlag for de opstillede styringsparadigmer (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 22-25). Undersøgelsens operationalisering er inspireret af tilgangen til kodning i Phillips og Hardys *Discourse Analysis* og kobler derfor både metodiske og teoretiske aspekter til den praktiske anvendelse af styringsbegreberne til undersøgelsens analyse.

De forskellige styringsparadigmer bliver i modellen placeret på de fem akser ud fra forekomsten af de fem før beskrevne begreber, sammenlignet med de øvrige paradigmer. Styringsdiamanten er derfor ikke i sig selv operationel, men et forståelsesværktøj beregnet til at forklare, hvordan de forskellige styringsparadigmer stiller sig i forhold til de øvrige (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 22-25). Derfor kan modellen i sig selv ikke danne teoretisk baggrund, for en analyse af styringsrationaler i de undersøgte kommuner. Hertil kan de fem begreber, der danner baggrund for de fem akser i styringsdiamanten, dog fungere som tematiske fokuspunkter for undersøgelsens diskursanalyse. I denne kontekst vil bestemte udsagn, der kan være sigende for graden af eksempelvis centralisering, underbygge sammenligningen mellem de to kommuners jobcentre i undersøgelsen.

I undersøgelsen tages der derfor udgangspunkt i disse fem akser – eller begreber, med henblik på at beskrive ligheder og forskelle i diskurserne vedrørende styring i den nuværende og ønskede fremtidige beskæftigelsesindsats, i de udvalgte cases. Et centralt element er samspillet mellem teorien og metoden, med udgangspunkt i tilgangen fra Philips og Hardys *Discourse Analysis*, opstilles de teoretisk baserede begreber som diskursive objekter. De forskellige styringsparadigmer fungerer som temaer, der igennem empirien undersøges i relation til objektet. Dette gøres ved at tage udgangspunkt i typer af udsagn, der relaterer sig til bestemte temaer. Ved at identificere tematiske udsagn i relation til de diskursive objekter, bliver det muligt at forstå de tematiske værdier, der kendetegner objekternes diskurs (Phillips & Hardy, 2002).

Herunder følger en beskrivelse af hvordan aksernes tilkoblede teoribegreber identificeres i undersøgelsen. Hertil er der udformet tabeller med de vigtigste diskursive tematikker til hver af de seks styringsparadigmer, under hver af de fem begreber.

3.2.1 Centralisering

Centraliseringsgraden udtrykkes ved, hvor beslutningskompetencen findes. En stærkt centraliseret institution vil have sin beslutningskompetance hos topledelsen. Det kræver, at der i institutionen er nogle klart definerede arbejdsgange og arbejdsopgaver. Decentraliserede organisationer flytter i stedet beslutningskompetencer til lavere niveauer. I mange institutioner er der et ønske om at borgeren har egen indflydelse på deres forløb. Det bør også forstås som et element af decentralisering, fordi det flytter beslutningskompetancer fra institutionens struktur (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 138-139).

Styringsparadigme	Typer af tematiske udsagn
Bureaukrati styret	- Styring som en neutral implementering af beslutningstagernes beslutninger. - Understreger vigtigheden af klare retningslinjer for at sikre implementeringen.
Professionsstyring	- Professionelle normer er afgørende for, hvordan en institution fungerer. - Professionel autonomi i beslutningsproccen.
NPM	- Beslutninger omkring hvordan den enkelte enhed løser en opgave er decentrale. - Opstilling af centrale målsætninger og performancekriterier som har betydning for hvordan decentrale beslutninger træffes. - Det marked, som eksisterer for en institution, er afgørende for, hvordan de prioriterer deres ressourcer.
NPG	- Beslutninger træffes generelt af decentrale netværk. - De centrale elementer skal facilitere, at der kan træffes gode beslutninger i de enkelte enheder.
Neo-Weberian State	- Vigtighed af brugervenlighed i forhold til en øget grad af brugerens egen beslutningskompetencer. - Større offentlige enheder. Enheder lægges sammen for at forbedre driften og samle kompetencer.

Tabel 4: Tabel som beskriver hvordan styringsparadigmerne interagerer med centralisering.

3.2.2 Horisontal koordination

Den Horisontale koordination forstås som det samarbejde, der findes internt i en institution mellem forskellige aktører. I institutioner med en lav grad af horisontalt samarbejde er beslutningskompetencerne smalt funderet. Horisontal koordination er med til at øge arbejdsmængden i forbindelse med opgaveløsning. Omvendt er det også med til at sikre kvaliteten og gennemsigtigheden i institutionen (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 138-139).

Styringsparadigme	Typer af tematiske udsagn
Bureaukrati styret	- Samarbejde mellem enheder er begrænset, fordi hver enhed har nogle klart bestemte ansvarsområder.
Professionsstyring	- Kompetencerne ligger hos professionelle medarbejdere, der ikke har et udtalt behov for at samarbejde med andre. - Samarbejde kan være med til at begrænse den enkelte medarbejders autonomi.
NPM	- De enkelte enheder er selv ansvarlige for at opnå deres performance mål. - Det er vigtigt at den enkelte enhed har friheden til at bestemme, hvordan de vil løse en opgave (derfor kan der ikke skabes et formaliseret samarbejde).
NPG	- Vigtigheden af tværkommunalt og tværinstitutionelt samarbejde.
Neo-Weberian State	- Hierarkisk bestemt samarbejde, Der er klare regler for hvornår man skal samarbejde med andre enheder.

Tabel 5: Tabel som beskriver hvordan styringsparadigmerne interagerer med horisontal koordination.

3.2.3 Inddragelse af samfundsmæssige aktører

En høj grad af inddragelse er, når beslutningskompetencer pålægges aktører udefra, i form af primært private aktører. I styringsparadigmer med en middel høj grad af inddragelse, kan det være bestemte faggrupper, der inddrages i institutionens beslutningsprocesser. I institutioner med lav inddragelse ligger de fleste beslutningskompetencer internt i institutionen (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 143-144).

Styringsparadigme	Typer af tematiske udsagn
Bureaukrati styret	- Der er ikke et større fokus på at inddrage aktører, primært fordi de ikke er placeret i det stringente netværk af institutionelle forbindelser.
Professionsstyring	- Inddragelse af aktører er i den udstrækning det styrer det professionelle arbejde. Det er op til den enkelte at inddrage udefrakommende aktører for at kunne styrke deres egne kompetencer.
NPM	- Inddragelse af aktører, er med til at skabe konkurrence og markedslignende forhold.
NPG	- Nødvendigt at inddrage andre aktører for at kunne løfte komplekse opgaver.
Neo-Weberian State	- Der er generelt ikke et større fokus på at inddrage aktører og inddragelse opfattes primært som en passiv proces.

Tabel 6: Tabel som beskriver hvordan styringsparadigmerne interagerer med inddragelse af samfundsmæssige aktører.

3.2.4 Incitamenter i styringen

Brugen af incitamenter i styringen er tæt forbundet med den opfattelse, der findes af aktørerne. Der er en udbredt brug af incitamenter, når aktørerne opfattes som egennyttemaksimerende. En udbredt brug af incitamenter i en institution, kommer til udtryk ved, at den enkelte medarbejder, leder eller afdeling belønnes eller straffes i forhold til deres målopfyldelse. I institutioner med en lav grad af incitamenter i deres styringsrationale er der ikke et fokus på at belønne for at opnå målsætninger eller sanktionere hvor målsætninger ikke opnås. Der kræves et anderledes perspektiv på aktørerne, fordi en egennyttemaksimerende aktør altid agerer ud fra deres incitamenter (Bøgh Andersen et al., 2020, s. 141-143).

Styringsparadigme	Typer af tematiske udsagn
Bureaukrati styret	- At beholde sit job er det eneste incitament, der eksisterer for at individer handler på bestemte måder.
Professionsstyring	- Der kan ikke opstilles en fyldestgørende incitamentsstruktur, fordi viden og kompetencer findes hos de specialiserede medarbejdere. En struktur vil derfor begrænse den frihed, der er afgørende for det professionstyrede arbejde.
NPM	- Gode resultater medfører, at enkelte medarbejdere, afdelinger eller institutioner belønnes. - Der eksisterer nogle klart definerede rammer for, hvornår resultaterne lever op til de stillede kriterier. - Der opfordres til at tage initiativ til at finde effektive løsninger på stillede opgaver.
NPG	- Incitamenter kan være med til at påvirke samarbejdet med andre. Brugen af incitamenter i styring kan medføre at samarbejde med andre interessenter bliver besværliggjort.
Neo-Weberian State	- Det er medarbejdernes rammer, der er afgørende for hvordan de udfører deres arbejde, og incitamentet spiller en begrænset rolle.

Tabel 7: Tabel som beskriver hvordan styringsparadigmerne interagerer med incitamenter i styringen.

3.2.5 Værdier i styringen

Der findes værdier i alle styringsparadigmer og institutioner, men den rolle de spiller i deres styringsrationale kan variere meget. I en institution, der anvender værdier i styringen, arbejdes der ud fra værdierne direkte. Det bliver således en målsætning i sig selv at opnå værdierne i institutionen. Eksempelvis kan det være en værdi, at der i institutionen er gennemsigtighed med arbejdsprocesser. Det bliver således et mål i sig selv at opnå denne gennemsigtighed, på samme måde som at løse den fundamentale opgave for institutionen. Styringsrationaler med mindre fokus på værdier i deres styring er typisk baseret på en rational-choice forståelse af aktører, hvor deres egennyttemaksimering

gør at normative værdier har begrænset eller ingen betydning for aktørernes handlinger (Bøgn Andersen et al., 2020, s. 140-141).

Styringsparadigme	Typer af tematiske udsagn
Bureaukrati styret	- De stringente regler for overholdelse og udførelse betyder, at der ikke findes et rum for værdier. Værdier vil derfor være politiske bestemte.
Professionsstyring	- Det er op til de professionelle medarbejdere at implementere de værdier, som kendetegner deres profession i deres arbejde.
NPM	- Værdier spiller en meget lille rolle, idet aktører er egennyttemaksimerende. Det kræver derfor at incitamenter stemmer overens med værdier for at aktører efterlever værdierne.
NPG	- Værdier kommer til udtryk fordi, samarbejde mellem forskellige aktører bringer samfundets værdier i spil.
Neo-Weberian State	- De normative værdier som retfærdighed og lighed er centrale for at en institution fungerer.

Tabel 8: Tabel som beskriver hvordan styringsparadigmerne interagerer med værdier i styringen.

3.3 Kvalitativ metode

I de følgende afsnit, afdækkes undersøgelsens kvalitative metode. Først præsenteres undersøgelsens dokumentmetode, hvortil diskursanalyse, indsamling af empiri og argumentation for empiri udfoldes. Herefter præsenteres undersøgelsens interviewmetode, hvor interviewets planlægning og udførelse udfoldes. I forlængelse heraf beskrives udarbejdelsen af den semistrukturerede interviewguide, hvoraf eksempler på konkrete spørgsmål fremgår.

3.3.1 Dokumentanalyse

Denne undersøgelse anvender forskellige typer af tekst, i form af dokumenter og transskriberede interviews. Derfor er det hensigtsmæssigt, at anvende en dokumentanalytisk metode til at analysere begge typer af empiri. Det bliver dermed muligt at sammenligne dokumenter fra makroniveauet og interviews på mikroniveauet. Undersøgelsen skal give et indblik i, hvordan sproget og kommunikationen, gennem de bureaukratiske lag fra staten ned til kommunerne, har potentiale for at blive opfattet forskelligt. Dette er særligt relevant på beskæftigelsesområdet, eftersom der er flere lag af bureaukrati, som gør det besværligt at begå sig inden for området. De mange lag af bureaukrati har potentiale for, at skabe en kløft i forståelsen af området og hvilke ændringer, der bør implementeres. Når disse opfattelser udtrykkes sprogligt, kan de fremkomme som forskellige diskurser. I et forsøg på at opfange disse sproglige kompleksiteter, vil undersøgelsen dermed benytte *diskursanalyse*, hvorefter det vil være muligt at forstå, om opfattelserne vedrørende beskæftigelsesindsatsen på makroniveau, ligeledes forekommer på mikroniveau. Herudover bidrager tilgangen med muligheden for at undersøge om kommunerne har forskellige opfattelser af, hvordan beskæftigelsesområdet skal styres, både fra kommune til kommune, men også fra stat til de enkelte kommuner. I følgende afsnit vil diskursanalysen som metode og dens konkrete anvendelse i projektet blive udfoldet.

3.3.1.1 Diskursanalyse

Grundstenen af denne undersøgelse er en analyse af de diskurser, som relaterer sig til styring af fremtidens beskæftigelsesindsats hos de udvalgte aktører. Formålet med analysen er at forstå hvordan diskursen på makroniveauet relaterer sig til de diskurser, der findes i casene på mikroniveau, samt hvordan diskurserne adskiller sig fra hinanden. Herunder udfoldes hvordan denne analyse kommer til at foregå i projektet og hvilke overvejelser, der har været foregående for tilgangen. Diskursanalyse er en åben disciplin, der ikke kan underlægges rigide universelle regler for, hvordan man som forsker skal analysere den udvalgte data. Hvordan analysen udformes vil altid være kontekstbaseret, specielt

ud fra hvilken type af empiri, der er udvalgt (Phillips & Hardy, 2002). Derfor findes der ikke en rettesnor for hvordan den perfekte diskursanalyse udformes. Diskursanalysen i dette speciale må derfor underbygges af en stærk argumentation for de beslutninger, som er truffet i udformningen.

Opbyggelsen af specialets analyse er i nogen grad inspireret af beskrivelsen i *Discourse Analysis* kapitel 3: *The challenges of discourse analysis* af Nelson Phillips & Cynthia Hardy. Heri beskrives et aktørfokuseret design hvor aktørerne kodes ud fra forskellige temaer. Temaerne defineres yderligere med specifikke forklaringer, der beskriver hvordan de udtrykkes i empirien. Den opstillede tabel fra teksten findes herunder:

<i>Actor(s) represented in the cartoon</i>	<i>Theme</i>	<i>Definition of theme</i>
Refugee	Fraud	Those presenting themselves as refugees are in no danger
	Victim and fraud	Those presenting themselves as refugees may be either victim or fraud
	Victim	Those presenting themselves as refugees are at risk from persecution and warrant protection
	Privileged	Those presenting themselves as refugees gain quicker access to Canada than other immigrants
Government	Cruel	The government is unwilling to take responsibility for refugees
	Corrupt	Individuals in the government allow entry to Canada based on personal reasons
	Incompetent	The government is unable to administer the system effectively
	Under tension	The government is subject to contradictory and unresolvable tensions regarding its responsibility to refugees and the public
Immigration system	Inconsistent	Certain groups, such as illegal immigrants, fraudulent refugees, or individuals with political connections, are treated preferentially
	Inadequate	The determination system is unable to prevent large numbers of refugees from entering Canada
	Too tough	The determination system keeps out people who should be allowed in to Canada
	Too lenient	The determination system lets people in who should be kept out of Canada
	Too slow	The determination system takes too long to render decisions
	Gullible	Officials are unable to distinguish between genuine and fraudulent refugees
	Honorable	The determination system carries out its responsibilities toward refugees
Public	Requiring protection	The public requires protection from large numbers of refugees entering Canada
	Opposed	The public is opposed to refugees entering Canada

Tabel 9: Kodnings skema fra Phillips & Hardy, 2002.

I modsætning til Phillips & Hardy er denne undersøgelses analyse af empirien teoristyret. Det er ikke diskurser relateret til aktører, som undersøges i analysen, men teori. Specifikt undersøges der diskurser, som relaterer sig til styring, der beskrevet i afsnit 2.2. Konkret undersøges det, hvilke diskurser, der findes i empirien, som relaterer sig til begreberne: *centralisering*, *værdier*, *incitament*, *inddragelse af samfundsaktører* og *horisontal koordination*. Formålet er at undersøge

hvordan der i empiriens diskurser skabes objekter omkring begreberne, og hvad disse objekter siger om den måde aktørerne ønsker at styring af beskæftigelsesindsatsen skal udformes. Analysen foretages ved at der til hvert begreb opstilles tematiske udsagn. Udsagnene udtrykker de forskellige teoretiske forståelser som begrebet dækker over. I analysen dokumenteres det når de tematiske udsagn forekommer i diskursen. Der samles derefter op på objektet af det undersøgte diskursive begreb.

Diskursanalysen er ikke en metode, som har en enkeltstående standardiseret fremgangsmåde, men er kendetegnet ved, at hvert studie må tage stilling til og udvikle deres egen tilgang (Phillips & Hardy 2002). Der findes derfor mange forskellige begrebsapparater, som hører til hver deres subgruppe af diskursanalyser. De mest prominente er Faircloughs kritiske diskursanalyse, hvor der analyseres ud fra den *lingvistiske dimension*, den *diskursive praksis* og den *sociale praksis*, Laclau & Mouffes *nodalpunkter*, *Ækvivalenskæder*, *Antagonisme* og *hegemoni* (Ingemann et al., 2019, s. 105-131), samt Foucaults *diskursive formationer* og *brud* (Villadsen, 2020, s. 289-301).

I undersøgelsen foretages en diskursanalyse, som har en komparativ karakter. Dette gøres for at sammenligne diskursen på forskellige bureaukratiske lag, hvilket er centralt for besvarelsen af undersøgelsens problemformulering. En problemstilling i offentlig administration, som fylder for projektet er dynamikken mellem styringsintentioner og styringspraksis, som er beskrevet i afsnit 1.3. Når der ikke er sammenhæng mellem intentioner og praksis, kan der opstå modmagter, som modarbejder intentionerne. Igennem den første del af analysen undersøges diskursen omkring styringsintentioner, som findes på makroniveauet. Hertil drages der sammenligning med *hegemoni* begrebet. Diskurserne omkring de teoretisk baserede objekter analyseres ud fra de opstillede tematikker, og dermed etableres der en basislinje for diskursen på makroniveauet, som i projektet kaldes den *herskende diskurs*. I den anden del af analysen undersøges diskursen i casene på mikroniveau og dens forhold til denne herskende diskurs. Det er således både interessant når diskursen i casene på mikroniveauet, er i overensstemmelse med eller afviger fra den herskende

diskurs. Hertil drages der sammenligning med begreberne *antagonisme* og *diskursive brud*. Her er tale om, elementer af diskursen hvor objektet pålægges andre tematikker end i den herskende diskurs. Hvis der findes brud med den herskende diskurs, opstår potentialet for at intentioner og praksis ikke stemmer overens, dermed skabes potentialet for modmagter. I analysen kaldes disse afvigelser fra den herskende diskurs for *moddiskurser*.

Et element af den diskursive analyse er nærhed til teksten. I Foucaults diskursanalyse skal man læse diskursen som den er lavet og dermed ikke overfortolke på udsagn (Villadsen 2020, 287-288). Den tekstnære diskursanalyse fylder også hos både Fairclough med de *lingvistiske dimensioner* og Laclau & Mouffes *nodalpunkter*, *Ækvivalenskæder*. Denne undersøgelse tager udgangspunkt i at fortolkning er nødvendig, særligt for de interviews, der analyseres i delanalyserne på mikroniveau i afsnittene 4.2 og 4.3. Undersøgelsens diskursanalyse er derfor af en mindre tekstnær karakter og er i højere grad fortolkende på de tematiske udsagn. I analysen er derfor primært fokuseret på *den diskursive - og sociale praksis*.

3.3.1.2 Indsamling af dokumenter

Denne undersøgelse tager udgangspunkt i, at det er nødvendigt at kortlægge og forstå diskursen på makroniveauet for dermed at kunne relatere og forstå diskursen på mikroniveauet. I relation hertil foretages der i undersøgelsen en indsamling af dokumenter fra udvalgte organisatoriske aktører i form af regeringen, beskæftigelsesministeriet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Eftersom undersøgelsen har et fokus på styring, afgrænses den til kun at indsamle dokumenter fra de aktører, som institutionelt er over kommunerne, for at få et bredere perspektiv på beskæftigelsesindsatsen på et nationalt plan. Det betyder også, at undersøgelsen fraskriver sig at inddrage andre enkeltstående aktører i analysen på makroniveau. De tre udvalgte organisatoriske aktører har autoritet over kommunernes beskæftigelsesindsats og er dermed udvalgt fordi de har en direkte indflydelse på hvordan kommunerne tilrettelægger indsatsen, sammenlignet med andre aktører hvor indflydelsen er mere indirekte.

Siden makroniveauet afgrænses til få bestemte organisatoriske aktører, anvendes der en aktørfokuseret søgestrategi til at undersøge, hvordan aktørerne italesætter bestemte emner, intentioner og holdninger (Ingemann et al., 2019, s. 84). I denne konkrete undersøgelse anvendes den aktørfokuserede søgestrategi til at afdække, hvordan aktørerne på makroniveau italesætter de teoretiske fokuspunkter: *centralisering*, *værdier*, *inddragelse af samfundsmæssige aktører*, *horizontal koordination* og *incitament*, i implementering af den nye beskæftigelsesreform. Anvendelsen af den aktørfokuserede søgestrategi udfolder sig ved, at aktørernes hjemmesiders søgemaskiner bliver brugt til at finde dokumenter. Heraf er alle dokumenter på aktørernes hjemmesider fra perioden 1. januar 2021 til 1. april 2024 blevet gennemgået for deres relevans til projektet.

Aktørfokuseret søgning kan resultere i en stor mængde empiri. Derfor er det særligt vigtigt, at der forekommer en frasortering efter den initiale søgningsproces, for at sikre at dokumenternes relevans for emnet (Ingemann et al., 2019, s. 84-85). Indledningsvist blev der til undersøgelsen indsamlet en stor mængde empiri gennem institutionernes egne søgemaskiner. Herefter blev de dokumenter uden relevans for problemstillingen frasorteret, via en fokuseret gennemlæsning. Efter denne fokuserede gennemlæsning var der 17 dokumenter, som vurderedes at kunne have relevans for undersøgelsen. Disse blev herefter gennemgået i en analytisk gennemlæsning, med fokus på de opstillede tematiske fokuspunkter fra operationaliseringen. De dokumenter, der ikke indeholder indikationer på diskurs om et eller flere af de fem tematiske fokuspunkter, blev sorteret fra og udelukkes derfor fra det empiriske felt. Slutteligt endte specialet med syv relevante dokumenter til analyse af beskæftigelsesindsatsens makroniveau. En gennemgang af argumentationen for disse dokumenter forekommer i afsnit 3.3.1.3.

Eftersom dokumenterne er produceret til et andet formål end denne undersøgelse, er det nødvendigt at overveje kildernes kvalitet gennem kildekritik. I relation hertil er det derfor nødvendigt at være opmærksom på, at dokumenterne er produceret i en bestemt social kontekst og dermed ikke er

værdifrie. I kontekst til undersøgelsens kildekritik er det derfor nødvendigt at undersøgelsen foretages ved, at forfatterens formål holdes op mod udsagnene i dokumenterne. Heraf skal det holdes in mente, at forfatterne af dokumenterne er offentlige organisationer, hvoraf det kan være svært at gennemskue, hvorvidt dokumentet er et fagligt dokument produceret af embedsværket eller politisk og dermed en holdningsbaseret udmelding (Ingemann et al., 2019, s. 91). Andre aspekter af kildekritik er også at forholde sig til dokumenternes autenticitet, troværdighed og udsagnsevne, hvoraf alle disse aspekter bliver afdækket ved, at dokumenterne er indhentet fra offentlige myndigheder, som er eksperter på området. Herunder findes en tabel med de syv udvalgte dokumenter:

Titel	Udgiver	Dato
Ansvar for Danmark, regeringsgrundlag 2022.	Regeringen	14. december, 2022
Kommissorium for ekspertgruppe for fremtidens beskæftigelsesindsats.	Beskæftigelsesministeriet	Maj, 2023
Forenkling af krav og større ansvar til akasserne i beskæftigelsesindsatsen.	Beskæftigelsesministeriet	2. Juni, 2023
Ekspertgruppe overhaler velfærdsaftaler på beskæftigelsesområdet	Beskæftigelsesministeriet	31. August, 2023

Første delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen	Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering	Juni, 2021
Et forenklet kontaktforsøg	Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering	Juni, 2022
Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen	Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering	24. Juni, 2022

Tabel 10: Tabel over dokumenter anvendt til undersøgelsens analyse af makroniveauet.

3.3.1.3 Argumentation for valg af empiri

For at sikre gennemsigtighed i udvælgelsen af empiri til analysen af makroniveauet, følger her en argumentation for de enkelte udvalgte dokumenter. Ved den analytiske gennemlæsning af det samlede empiriske felt på 17 dokumenter, fokuseres der på, hvorvidt dokumenterne indikerede diskurs i henhold til fem tematiske fokuspunkter: *Centralisering, Værdier, Inddragelse af samfundsmæssige aktører, Horisontal Koordination og Incitamenter*. Sorteringen af dokumenterne er baseret på operationaliseringen af projektets teoretiske ramme, som præsenteres i afsnit 3.2. Hertil blev ti dokumenter frasorteret, således specialets empiriske felt til makroanalysen består af syv dokumenter. Denne argumentation har til formål at afdække, hvorfor disse syv dokumenter er relevante for undersøgelsen.

I regeringsgrundlaget fra 2022 (*Ansvar for Danmark*) forekommer en plan for udviklingen af den fremtidige beskæftigelsesindsats og dokumentet er udvalgt til undersøgelsen, fordi der i dokumentet

forekommer en diskurs relateret til centraliseringen af den danske beskæftigelsesindsats, når en frisættelse af kommunerne italesættes. Samtidigt udtrykkes der i dokumentet ligeledes diskurs om værdier og inddragelse af samfundsmæssige aktører.

Kommissorium for ekspertgruppe for fremtidens beskæftigelsesindsats er som titlen indikerer et kommissorium for den ekspertgruppe, der har fået til opgave at finde frem til hvordan den fremtidige beskæftigelsesindsats skal se ud. Heri forekommer diskurser relateret til centraliseringen, værdier, inddragelse af samfundsmæssige aktører og til dels også horisontal koordination. Derfor vurderes dokumentet at have relevans for specialets undersøgelse af makroniveauet.

Forenkling af krav og større ansvar til a-kasserne i beskæftigelsesindsatsen relaterer sig til a-kassernes overtagelse af de første tre måneder af deres medlemmers ledighedsforløb og behandler årsagen til, at man har lavet aftalen om netop dette. I dokumentet bliver der udtrykket diskurser relateret til centralisering og værdier, hvilket skaber en relevans for videre undersøgelse.

Ekspertgruppe overhaler velfærdsaftaler på beskæftigelsesområdet omhandler valget om at tilsidesætte 'Velfærds Kommune' projektet, mens dokumentet samtidigt italesætter nedsættelsen af ekspertgruppens formål. Heri forekommer indikationer på diskurs vedrørende centralisering og værdier. Derfor vurderes denne at have relevans for undersøgelsen.

I *Første delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen*, som går forud for regeringsgrundlaget og er udgivet i juli 2021, forekommer tidlige tanker om en ny beskæftigelsesindsats. I dokumentet udtrykkes der diskurs om graden af centralisering og om, hvordan man mener værdier bør spille en større rolle i den fremtidige indsats. Med afsæt i dette vurderes dokumentet at have relevans for undersøgelsen.

Et forenklet kontaktforløb beskriver formålet med a-kassernes overtagelse af de første tre måneder af deres medlemmers ledighedsforløb og konkretiserer den rolle a-kasserne kommer til at spille i den fremtidige beskæftigelsesindsats. I dokumentet udtrykkes en diskurs relateret til centralisering og til inddragelse af samfundsmæssige aktører, hvorfor dokumentet vurderes relevant for undersøgelsen.

Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen er udgivet et år efter *Første delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen* og beskriver en videreudvikling af de tanker, der gjorde sig gældende deri. Heri forekommer ligeledes indikationer på diskurs om centralisering, værdier og om inddragelse af samfundsmæssige aktører. Indikationer på diskurs omkring disse tematiske fokuspunkter betyder, at dokumentet vurderes at have relevans for undersøgelsen.

3.3.2 Interview metode

I undersøgelsen anvendes det kvalitative interview med henblik på, at skabe en dybere forståelse af de samfundsmæssige problemstillinger og kontekster, som direkte påvirker hvordan den danske beskæftigelsesindsats kan komme til at se ud i fremtiden. Gennem det kvalitative interview skabes der med udformningen af denne undersøgelse en bedre mulighed for, at identificere de enkelte diskurser, som findes i relation til styringsrationale hos de udvalgte respondenter. Når der foretages interviews, undersøges der ikke blot oppefra i et fugleperspektiv, men ligeledes nede i materien, altså i det praktiske felt. En af de helt store styrker ved anvendelsen af en kvalitativ metode er, at denne giver undersøgeren muligheden for at erfare hvilke meninger og forståelser, der implicit findes i de samfundsmæssige problemstillinger (Järvinen & Mik-Meyer, 2020, s. 3). I undersøgelsen anvendes det kvalitative interview til at give en dybere forståelse af indsigterne fra dokumentmetoden, beskrevet i afsnit 3.3.1. De to metoder vil enkeltstående enten ikke bidrage med bred eller dyb nok viden, til at kunne fremstille sigende konklusioner, i relation til den opstillede problemformulering. Heraf ville interviewmetoden bidrage med en dyb viden på mikroniveau, som ikke kan opnås gennem en enkeltstående dokumentanalyse. Ligeledes bidrager dokumentmetode med en bred viden om beskæftigelsesområdet som helhed, men ikke en dyb forståelse af kommunerne på mikroniveau. Hertil bidrager de to metodiske tilgange med, at der på makroniveau bliver skabt et referencepunkt i form af en herskende diskurs, som indsigterne på mikroniveau altså kan relateres til med henblik

på, at undersøge om den herskende diskurs fra makroniveauet ligeledes gør sig gældende på mikroniveauet. Derfor anvendes metoderne tæt sammenholdt for at skabe en empirisk mæthed, som kan understøtte de fremstillede indsigter fra undersøgelsen.

I udarbejdelsen af de kvalitative interviews blev der fokuseret på respondenternes forståelse og meninger om den aktuelle og fremtidige beskæftigelsesindsats i de danske kommuner. Denne forståelse giver et indblik i hvordan den lokale diskurs i de to kommuner fremtræder og skaber derfor muligheden for, at kigge ned i diskursen og sammenligne denne med den herskende diskurs om styringsrationale på makroniveauet. Hertil tager undersøgelsen afsæt i en teoretisk ramme omkring offentlig styring, hvilket derfor spiller en rolle for, hvordan respondenternes forståelser og meninger opfattes. Eftersom undersøgelsens primære fokus er styring, er det ikke frontpersonalet, de enkelte sagsbehandlere, som undersøgelsen ønsker at drage viden fra, men individer med en bredere viden om styringen i den undersøgte kommune. Derfor er der i undersøgelsen truffet et valg om at interviewe ledere og mellemledere i de kommunale jobcentre, da disse som respondenter, vil kunne bidrage til at undersøge de problemstillinger og kontekster, der fremstilles i undersøgelsens problemformulering og caseudvælgelse. Interviewene med disse individer bidrager til en dyb forståelse af hvilke kontekster og problemstillinger, der ligger til grund for diskurser relateret til den aktuelle og den ønskede fremtidige beskæftigelsesindsats.

Ved anvendelse af det kvalitative interview er det væsentligt at reflektere over, hvordan en opsætning og planlægning af disse interviews bedst vil kunne bidrage til at besvare undersøgelsens problemformulering. Hertil er det vigtigt at der bliver truffet valg omkring strukturen af interviewet, typen af interview, typen af respondenter og ligeledes omkring antallet af respondenter (Kvale & Brinkmann, 2014, s. 131-144).

3.3.2.1 Interviewets struktur

Når der er tale om interviewets struktur, bliver der generelt refereret til graden af struktur i udførelsen af interviewet. På den ene side findes et struktureret interview, hvor alt er planlagt på forhånd. Det er altså kun allerede opstillede spørgsmål, der er relevante for denne type af interviews. Her ville det ikke være muligt at dykke dybt ned i respondentens forståelse eller meninger om de undersøgte problemstillinger og kontekster, da muligheden for at stille opfølgende spørgsmål ikke gør sig gældende (Ingemann et al., 2019, s. 173). På den anden side findes det ustrukturerede interview, hvor intet er planlagt på forhånd. Her forsøger man at udføre interviewet som en almindelig samtale mellem respondent og interviewer. Denne type af interviews er svære at styre, da man som interviewer, ikke har en guide at holde sig op ad. Derfor er der en væsentlig risiko for, at interviewet ikke giver de svar, man som undersøger har brug for, for at opnå de ønskede indsigter (Ingemann et al., 2019, s. 173-174). Imellem disse modpoler findes det semistrukturerede interview, hvor man som undersøger på forhånd, har forberedt en interviewguide, der skal danne ramme for en fri samtale mellem interviewer og respondent. Spørgsmål er opstillet som temaer, hvortil der er gjort plads til opfølgende spørgsmål og samtale om disse rammesatte temaer (Ingemann et al., 2019, s. 173-174). I dette speciale anvendes det semistrukturerede interview. Uden den semistrukturerede tilgang ville det ikke være muligt at opnå den dybde i empirien, som ønskes i undersøgelsen. Respondenter vil have muligheden for at samtale og fremstille meninger og synspunkter inden for de i forvejen rammesatte temaer.

3.3.2.2 Planlægning og udførelse af interview

Når kvalitative interviews anvendes som metode, er det vigtigt, at der bliver foretaget overvejelser over hvilke respondenter, der i denne sammenhæng vil være mest meningsfulde at interviewe

(Ingemann et al., 2019, s. 165-167). Siden undersøgelsen foretages på et teoretisk grundlag, er det væsentligt, at de udvalgte respondenter besidder en viden, der kan italesættes med reference til undersøgelsens teoretiske grundlag. Det vil sige, at det er vigtigt at udvælge respondenter, der i deres livsverden har erfaringer i henhold til undersøgelsens problemstillinger og dermed kan være sigende for den eksisterende diskurs i kommunen. I nærværende undersøgelse fokuseres der, gennem teori vedrørende styringsrationalitet, på hvorvidt en ændring i diskursen om de opstillede tematiske fokuspunkter kan afspejles i den aktuelle og ønskede fremtidige beskæftigelsesindsats i Aabenraa- og Esbjerg Kommune. På baggrund af dette er der udviklet et kriterium for udvælgelse af respondenter i undersøgelsen. Respondenten skal aktuelt besidde en lederrolle på et kommunalt jobcenter i Aabenraa- eller Esbjerg Kommune. Kriteriet sikrer, at undersøgelsen får viden fra et styringsperspektiv i de udvalgte kommuner. Det er altså ikke frontmedarbejdernes meninger og erfaringer, der indhentes på denne vis, men derimod meninger og erfaringer fra respondenter, som dagligt arbejder indenfor rammerne af den offentlige styring.

Udover dette kriterium for udvælgelse, er der i undersøgelsen taget et valg omkring antallet af respondenter. I begge cases foretages interviews af ledere fra de kommunale jobcentre. I det første interview, med Aabenraa Kommune, er der tale om en jobcenterchef og en kontorleder. Jobcenterchefens rolle i de kommunale jobcentre ligger tæt på den politiske ledelse og har derfor potentielt erfaringer med den politiske styring i kommunen, mens kontorcheferne i højere grad kan forholde sine erfaringer til den mere organisatoriske styring i jobcentret. Undersøgelsen vælger altså at inddrage begge led for at skabe et bredere, men samtidigt også et dybere, empirisk grundlag for undersøgelsen. I det andet interview, med Esbjerg Kommune, var udgangspunktet ligeledes at foretage et interview med jobcenterchefen og en yderligere leder fra organisationen. Her opstod der i forbindelse med aftalen om udførelsen af interviewet en miskommunikation, som betød at jobcenterchefen ikke kunne deltage i interviewet inden for den givne tidsramme. Derfor er der i interviewet med Esbjerg Kommune tale om en respondent, som er sektionsleder. Sektionslederens rolle i den kommunale indsats ligger ikke lige så tæt på den politiske ledelse som en jobcenterchef,

men er i det organisatoriske led lige under. Derfor forventes respondenterne at have et særligt indblik i organisationens styring. Samtidigt fravælges i undersøgelsen ligeledes at interviewe flere end de allerede beskrevne to led i organisationen, da undersøgelsens teoretiske grundlag ikke lægger op til inddragelse af frontmedarbejdere og på samme tid, ikke ønsker at interviewe de lokale politikere. Politikerne er fravalgt med afsæt i undersøgelsens afgrænsning til fagpersoner frem for folkevalgte.

Ved kvalitative interviews adskilles respondenterne i deres funktion, baseret på hvilken type respondent, der er tale om. I en undersøgelse som denne er det muligt at interviewe almindelige danske borgere, omkring deres meninger og erfaringer med den danske beskæftigelsesindsats eller fagpersoner/eksperter i det berørte undersøgelsesfelt. Hertil ønskes interviews med fagpersoner, hvis erfaringer og viden om området giver legitimitet til de fremsatte diskurser i interviewet. Siden undersøgelsen inddrager jobcenterchefer, kontorledere og sektionledere fra jobcentrene, må denne undersøgelses respondenter anses som værende eksperter i relation til offentlig styring.

I forbindelse med udførelsen af interviewene, er det væsentligt at overveje antallet af respondenter, der deltager i de enkelte interviews. I henhold til specialets interviewform, som er et ekspertinterview, kan der her foretages enkeltperson-, gruppe- eller fokusgruppeinterviews med respondenterne. Der er fordele ved alle tre tilgange. Eksempelvis opnår man ved udførelsen af et enkeltpersonsinterview muligheden for, at lægge den fulde opmærksomhed på den enkelte respondent. Der er altså ved et enkeltpersonsinterview ingen andre faktorer at forholde sig til end den ene respondent, der interviewes (Ingemann et al., 2019, s. 153). Denne tilgang er især brugbar, hvis undersøgelsen tager udgangspunkt i respondenternes holdninger eller erfaringer til en bestemt problemstilling, hvilket gør sig gældende for denne undersøgelse. Et gruppeinterview med to respondenter bidrager til forståelse af relationer eller en fælles forståelse af bestemte problemstillinger mellem de udvalgte respondenter (Ingemann et al., 2019, s. 153).

Siden de to kommuner hver især undersøges som separate cases, var planen som udgangspunkt at foretage to gruppeinterviews med afsæt i den kommunale inddeling. Dette metodiske tilvalg styrker derfor undersøgelsens mulighed for at gå dybere ned i den konkrete styring i de to organisationer. Det er ikke blot de talte ord omkring problemstillingen, der er af betydning for undersøgelsen, men derimod også den observerede relation mellem de to respondenter og deres engagement i forhold til styring i organisationen. Hertil ændrede planen sig i forbindelse med den føromtalte miskommunikation, hvorpå der i stedet blev foretaget et gruppeinterview med respondenterne fra Aabenraa Kommune og et enkeltpersonsinterview med respondenterne fra Esbjerg Kommune.

I henhold til efterbehandlingen af de foretagne interviews, foretages komplette transskriberinger af de optagede lydfile. Heraf vil den komplette transskribering med indskudte ord og lyde fremstå i sin helhed, vedlagt som bilag 1 for Aabenraa Kommune og som bilag 2 for Esbjerg Kommune. Denne tilgang sikrer, at den udtrykte diskurs fremvises så tæt på virkeligheden som muligt. I selve analysen er enkelte transskriberede lyde, som eksempelvis "øhh" og "ehh" fjernet for en bedre læseoplevelse. Disse er sorteret fra, da de ikke har været meningsdannende for konteksten i og forståelsen af de enkelte udsagn.

3.3.2.3 Udarbejdelse af interviewguide

Som beskrevet i afsnit 3.3.2.1, tages der i forberedelsen til interviewene udgangspunkt i en semistruktureret tilgang. Denne tilgang skaber muligheden for at udføre interviews som dialog med respondenterne, mens der på forhånd er sat en ramme for de spørgsmål, som ønskes besvaret i forbindelse med undersøgelsen. Den nedsatte ramme fungerer ikke som et manifest, til hvad der i interviewet skal snakkes om, men derimod som en overordnet retningslinje til interviewer og dermed som en måde hvorpå man kan guide dialogen ind på emner, som er relevante for undersøgelsen.

Hertil udarbejdes der en interviewguide med afsæt i en tematisering inspireret af tilgangen fra Steinar Kvale og Svend Brinkmanns *Interview* fra 2014. Her inddeles interviewguiden efter teoretiske tematikker, som fylder i relation til den opstillede problemformulering i undersøgelsen (Kvale & Brinkmann, 2014, s. 157-162). Disse inddelinger af spørgsmål på baggrund af tema, bidrager med at sikre, at det undersøgte, bliver sat i fokus under interviewets samtale. Derfor må man kunne forvente at diskursive udsagn, vedrørende de opstillede tematikker, fremkommer i samtalerne med respondenterne. Helt konkret inddeles interviewguiden i otte overordnede segmenter, hvoraf fem af dem omhandler de fem tematiske fokuspunkter fra operationaliseringen fra afsnit 3.2. Det første segment er en briefing. Denne har til formål at skabe grobund for en gensidig dialog i løbet af interviewet, ved at interviewerens først præsenterer de deltagende aktører og deres roller i løbet af interviewet samt problemstillingen, der ligger til grund for undersøgelsen. Dernæst sikrer interviewerens samtykke til optagelse af og videre brug af materialet opnået ved interviewet. Slutteligt bedes respondenterne præsentere sig selv for at sætte gang i dialogen.

Det andet segment har til formål at agere som en form for opvarmning for respondenterne. Her lader interviewerens respondenterne fortælle om den aktuelle status i deres kommune vedrørende den opstillede problemformulering. Der spørges blandt andet: *“Vil I prøve at beskrive hvordan forløbet med at ansøge om fritagelse af beskæftigelsesindsatsen foregik?”*, og *“Hvorfor var det relevant for kommunen at forsøge at blive en del af ordningen?”*. Disse spørgsmål bidrager tidligt i interviewet med at klarlægge, hvordan respondenterne forholder sig til de gældende retningslinjer på beskæftigelsesområdet og bidrager ligeledes med at klarlægge den aktuelle situation i kommunen.

Segment tre, fire, fem, seks og syv er teoristyrede, hvilket betyder at de, på forhånd opstillede spørgsmål/emner, tager afsæt i en teoretisk tematisering, der er udarbejdet i forbindelse med forberedelsen af undersøgelsen. I segment tre, tages der afsæt i begrebet *centralisering*. Denne tematik har til formål at klarlægge hvordan centraliseringen i det konkrete jobcenter ser ud i dag, samt hvilke erfaringer og holdninger respondenterne har med og til den aktuelle centralisering i organisationen. Her spørges blandt andet: *“Hvordan ser den aktuelle organisationsstruktur ud på*

beskæftigelsesområdet i Aabenraa/Esbjerg Kommune?”. Dette spørgsmål bidrager med at klarlægge organisationsstrukturen i det konkrete jobcenter og er sigende for muligheder relateret til centralisering. Besvarelsen af dette spørgsmål giver ligeledes et indblik i, hvor respondenterne finder sig selv i denne struktur og deres holdninger til denne. Et andet spørgsmål, som også relaterer sig til centralisering i jobcentret, giver respondenterne muligheden for at kommentere på hvordan dette ønskes som en del af det konkrete jobcenter i fremtiden: *“Noget af det man hører i diskussioner om jobcentrene, er at systemet er meget rigidt og at der ikke bliver taget tilstrækkeligt hensyn til den enkelte borgeres behov. I reformerne lægges der op til en frigørelse af medarbejderne. Er det noget I også arbejder med i Aabenraa/Esbjerg Kommune?”*. Heraf giver spørgsmålet både anledning til at omtale, om der er noget konkret udvikling på vej, men ligeledes også muligheden for at dele holdninger til ændringer relateret til dette diskursive tema.

Tematikken i segment fire fokuserer på begrebet *incitamenter*, og bidrager med at forstå hvordan incitamenter bruges i den nuværende indsats, og hvilke holdninger respondenterne har, til hvordan disse ideelt bør benyttes i den fremtidige beskæftigelse. Her spørges blandt andet: *“Hvordan bliver medarbejderne målt på deres performance i dag?”* og *“Findes der i jeres organisation konkrete KPI'er for sagsbehandlingen?”*. Svarene på disse spørgsmål må forventes at levere viden om, hvordan konkrete incitamenter i sagsbehandlingen fungerer aktuelt, samt give et indblik i respondenternes holdninger til og erfaringer med krydspres i relation hertil.

Det femte segment i interviewguiden drejer sig om begrebet *værdier*. Segmentet skal bidrage med at kortlægge, hvilke værdier respondenterne mener, der ideelt skal indføres, for at sikre en god beskæftigelsesindsats. Ligeledes skal segmentet bidrage med at skabe viden om, hvordan respondenterne ønsker at disse værdier skal komme til udtryk i praksis. Hertil spørges der blandt andet: *“Hvilke værdier synes I ideelt ville kendetegne den forbedrede beskæftigelsesindsats i Aabenraa/Esbjerg Kommune?”* og *“Hvordan er det anderledes end det nuværende?”*. Disse spørgsmål leder hen til, at respondenterne åbner op omkring holdninger til værdier i den fremtidige indsats og

implicit derfor også deres holdninger til den aktuelle indsats. Derudover leder spørgsmålene ligeledes hen til at respondenterne sætter ord på, hvordan værdierne i organisationen spiller en rolle i indsatsen i dag.

I det sjette segment, tages der afsæt i tematikker forbundet med begrebet *horisontal koordination*, hvilket bidrager med at skabe et indblik i hvordan der samarbejdes internt i det konkrete jobcenter. Det er vigtigt at kortlægge, hvordan der i kommunen lægges op til at inddrage forskellige fagpersoner fra forskellige enheder. Ligeledes er det vigtigt, at undersøge hvordan det konkrete jobcenter agter at inddrage andre kommuner og statslige instanser. Blandt andet spørges der her: *“Hvordan er samspillet mellem de forskellige afdelinger i beskæftigelsesindsatsen? Og er samspillet formaliseret?”*. Med dette spørgsmål lægges der først og fremmest op til, at respondenterne forholder sig til det aktuelle samarbejde internt i organisationen og deler holdninger og erfaringer herom. Ligeledes lægges der op til klarlægge, hvordan dette eventuelle samarbejde er formaliseret, hvilket bidrager til en dybere forståelse af den horisontale koordination i det konkrete jobcenter.

Det syvende segment omhandler det teoretiske fokuspunkt *inddragelse af samfundsmæssige aktører*. Dette har til formål, at bidrage med viden om, hvordan disse samfundsmæssige aktører inddrages i den aktuelle beskæftigelsesindsats og ligeledes, hvilke tanker respondenterne har, vedrørende inddragelse af disse, i den fremtidige indsats. I forbindelse med dette, stilles respondenterne, blandt andet, dette spørgsmål: *“Et emne der ofte er oppe er, at oplevelsen for specielt langtidsledige har været dårlig, hvad gør Aabenraa/Esbjerg Kommune for at forbedre oplevelsen for borgeren?”*. Spørgsmålet bidrager med en dialog om muligheden for, at inddrage andre aktører i sagsforløb, hvor langtidsledige har en dårlig oplevelse med forløbet. Herom vil respondenterne dele deres holdninger til inddragelsen af disse og samtidigt dele deres erfaringer med inddragelsen af disse i den aktuelle indsats.

Det ottende segment er ikke teoristyret, men er til gengæld opsat som en uformel opsamling på eventuelle spørgsmål, der kan være opstået i løbet af interviewet. Slutteligt fungerer det ottende segment som en debriefing. Her ønsker specialet, at indhente accept til deling af dokumenter, som kan have empirisk betydning for undersøgelsen. Ligeledes ønskes en forklaring på, hvad der ligger bag respondenternes interesse i at deltage i undersøgelsen. Interviewguiden for henholdsvis Aabenraa- og Esbjerg Kommune er vedlagt som bilag 3 og 4.

3.4 Forskningskriterier

I dette afsnit udfoldes nogle af de tanker, der er gjort, for at sikre kvaliteten af undersøgelsen. Disse overvejelser er ikke begrænset til dette afsnit, men fremgår af alle dele af undersøgelsen. Undersøgelsen er således funderet på grundige overvejelser om validitet og reliabilitet igennem hele processen. Herunder udfoldes nogle af de mere gennemgående elementer, som har haft betydning for kvaliteten af undersøgelsen.

For at sikre undersøgelsens kvalitet er det nødvendigt, at sikre sig at metoden hensigtsmæssigt kan anvendes til at skabe viden omkring det, undersøgelsen ønsker at afdække, samt at det kan gøres på en gennemskuelig og korrekt måde. For at sikre denne videnskabelige kvalitet, skal kriterierne for validitet og reliabilitet imødekommes (Ingemann et al., 2019, s. 329-330). I relation hertil handler validitet om, hvorvidt det, som undersøgelsen forsøger at undersøge, reelt bliver objektet for undersøgelsen. Dette kan sikres ved at genstandsfeltet og de elementer, der ønskes undersøgt i relation hertil, er tilstedeværende gennem hele undersøgelsesprocessen, fra præsentationen af problemet, til konklusionen af undersøgelsen. I denne undersøgelse gøres det, ved at individuelle dele, specifikt forholder sig til undersøgelsens formål, gennemgående sættes teoretiske og metodiske afsnit i kontekst af diskursanalyse og styringsrationalitet.

Validitet relaterer sig ligeledes til muligheden for at generalisere på undersøgelsesresultater. Da denne undersøgelse forsøger, at give et indblik i styringsrationalers diskursive påvirkning, på to specifikke

kommuner; Aabenraa- og Esbjerg Kommune, giver casene i sig selv, og i sammenligningen mellem de to, eksemplarisk viden, som kan relateres til andre danske kommuner. Undersøgelsen giver dermed mulighed for en vis generalisering, dog ikke ligeså bredt, som ved anvendelsen af en kvantitativ metode kunne (Ingemann et al., 2019, s. 59-61).

Som kriterium for kvalitet, omhandler reliabilitet, pålideligheden af undersøgelsens fremgangsmåde. Det vil sige, at for en undersøgelse kan overholde kriterierne for reliabilitet, skal fremgangsmåden være konsistent og troværdig. Reliabiliteten sikres ved, at overvejelser og tilvalg gennemgående i undersøgelsen er dokumenterede og beskrevet således, at læseren af undersøgelsen kan sætte sig fuldt ud ind i fremgangsmåden (Ingemann et al., 2019., s. 62). I undersøgelsen imødekommes dette ved, at der gennemgående i de teoretiske og metodiske afsnit, er beskrevet, hvorfor forskellige tilvalg er foretaget, samt konkret beskrivelse af, hvordan disse teoretiske og metodiske elementer finder anvendelse i undersøgelsen. Formålet er at sikre, at det er åbenlyst for læseren, hvordan undersøgelsen har tilgået undersøgelsesmaterialet og draget slutninger mellem indsigterne, på baggrund af diskursanalysen og de teoretiske og metodiske tilvalg.

Undersøgelsen er socialkonstruktivistisk, der er i udarbejdelsen af resultaterne en grad af subjektivism, som gør, at andre med samme empiriske grundlag kan komme frem til andre observationer. For at imødekomme dette, er der gennem analysen forsøgt foretaget en veldokumenteret argumentation for de udsagn, der er udvalgt fra empirien. På den måde, er det muligt for læseren at forstå de resultater, som undersøgelsen fremhæver.

3.5 Analysestrategi

I følgende afsnit præsenteres projektets metodiske prioriteringer med afsæt i, at undersøgelsen henhører en subjektivistisk analysestrategi. Undersøgelsens subjektivistiske fremgangsmåde fremkommer ved, at der tages udgangspunkt i, at verden skal forstås gennem subjektive forestillinger, forståelser og tolkninger (Bitsch Olsen & Pedersen, 2018, s. 140). I denne undersøgelse

fremgår dette af dokumenter fra aktørerne på makroniveauet og interviews med respondenter, påvirket af den nye beskæftigelsesreform, i relation til hvordan området styres. Heraf anvendes interviewene som holdepunkt, mellem de konkrete virkninger, kollektiviseret af respondenternes subjektive situation og kommunikationen, om den nye beskæftigelsesreform på makroniveau. Tilstræbelsen hermed er at afdække respondenternes forståelse og praksisser, for at gengive deres viden herom. Heraf kan undersøgelsens analysestrategi anses som subjektivistisk i form af, at viden forstås som kontekstuel, hvormed respondenternes erfaringer og forståelser er den bedste måde at optage viden omkring emnet. Derfor er de udførte interviews den mest centrale kilde af empiri (Bitsch Olsen & Pedersen, 2018, s. 140-141). Heraf kan undersøgelsens subjektivistiske tankegang anses i at fortolkningen af kvalitativ information, i form af interviews og dokumenter, anvendes til, at formidle de berørtes viden (Bitsch Olsen & Pedersen, 2018, s. 140-141).

4. Analyse

Undersøgelsens analyse er opdelt i tre delanalyser. Første delanalyse består af en diskursanalyse af dokumenter fra aktører på makroniveauet. Den anden og tredje delanalyse består af en diskursanalyse af interview materialet fra henholdsvis Aabenraa- og Esbjerg Kommune, hvor respondenternes diskursive udmeldinger bliver holdt oppe imod diskurserne på makroniveau. Afsluttende på analyseafsnittet vil der være en sammenligning mellem de diskursive elementer fundet i anden og tredje delanalyse af kommunerne.

4.1 Delanalyse på makroniveau

I de følgende afsnit undersøges diskursen om en ny og fremtidig beskæftigelsesindsats, gennem de opstillede tematiske fokuspunkter fra operationaliseringen i afsnit 3.2. Der bliver derfor i de følgende afsnit taget udgangspunkt i de teoretiske begreber vedrørende styringsrationale, og afsnittene beskriver, hvordan disse udtrykkes af diskursen i den udvalgte empiri. Analysen foretages på et makroniveau, hvilket forstås ved, at den udvalgte empiri udelukkende er fra statslige institutioner, herunder regeringen, Beskæftigelsesministeriet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR). Analysen deles herunder op i underafsnit, der hver især forholder sig til enkelte teoretiske tematiske udsagn. Det vil sige, at de opstillede tematiske fokuspunkter fra operationaliseringen, lægger grund for de enkelte afsnit.

4.1.1 Opgør med centralisering i beskæftigelsesindsatsen.

I den udvalgte empiri er der en interesse for reformering af beskæftigelsesindsatsen, og dette fokus er særligt tydeligt i forbindelse med det første analytiske begreb om centralisering. I denne del af analysen tages der udgangspunkt i hvordan den fremtidige beskæftigelsesindsats skal styres i relation til centraliserings begrebet, og hvad det fortæller omkring de styringsintentioner der pålægges den

nye beskæftigelsesindsats. Ønsket om at reformere beskæftigelsesindsatsen er blandt andet beskrevet i Ekspertgruppens kommissorium og Regeringsgrundlaget fra 2022:

“Sætte den enkelte ledige i centrum og give frihed til dem, der kan selv, uden at gå på kompromis med jobfokus. Regeringen vil nytænke og reformere beskæftigelsesindsatsen, så udgifterne hertil reduceres med 3 mia. kr. i 2030. Det skal ske ved at nedlægge jobcentrene, sætte kommunerne fri af statslige proceskrav og prioritere de indsatser, der hjælper ledige tættere på arbejdsmarkedet. Den ledige får frihed til at vælge den bedste vej frem. Kommunerne får frihed til at organisere beskæftigelsesindsatsen.” (Regeringen, 2022).

I det ovenstående citat fra den nuværende regerings regeringsgrundlag, opstilles der nogle ambitioner for, hvordan fremtidens beskæftigelsesindsats skal afvige fra den gældende. En vigtig pointe som går igen i empirien er, at der findes et ønske om en besparelse på tre mia. kr. Besparelsen er central for at forstå, hvorfor der lægges op til en nytænkning af beskæftigelsesindsatsen. Regeringsgrundlaget pointerer flere gange, at intentionen med at reformere beskæftigelsesindsatsen er at frisætte kommunerne med henblik på at skabe en bedre indsats.

Særligt relevant for specialets fokus på styringsparadigmer, fremgår det af regeringsgrundlaget at den forbedrede beskæftigelsesindsats skal tilvejebringes ved at *“sætte kommunerne fri af statslige proceskrav”* og *“Kommunerne får frihed til at organisere beskæftigelsesindsatsen.”*. Ved at fritstille kommunerne bliver det muligt for den enkelte kommune at udforme deres egen beskæftigelsesindsats. Dermed flyttes dele af styringskompetencerne fra toppen af systemet til i højere grad at være kommunale. Der er her tale om et opbrud med den centraliserede styring, som kendetegner bureaukrati- og NPM-styring.

I forbindelse med nedsættelsen af Ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats, blev der lavet et kommissorium der beskriver formålet med ekspertgruppens arbejde, heraf bliver det muligt at forstå formålet med reformen. Et formål med ekspertgruppen formuleres således i kommissoriet:

“Det styringsmæssige set-up i kommunerne, herunder afdække hvilke centrale krav kommunerne er underlagt i forhold til organisering og i den aktive indsats med videre, og om beskæftigelsesindsatsen kan tilrettelægges enklere og mere hensigtsmæssigt i forbindelse med en nedlæggelse af jobcentre.” (Beskæftigelsesministeriet, 2023a).

I dette citat beskrives en af ekspertgruppens opgaver, der er en ambition om at undersøge, hvilke statslige krav kommunerne er underlagt, for at vurdere hvordan man kan forenkle indsatsen. Der er en naturlig sammenhæng mellem dette citat og regeringsgrundlaget, også i ekspertgruppens kommissorium udtrykkes et ønske om at decentralisere. Det er bemærkelsesværdigt, at der både er tale om krav til hvordan den kommunale indsats organiseres og i forhold til den aktive indsats for borgerne. Begge dele er et udtryk for decentralisering, men der lægges med ambitionen op til, at forenkle de centrale krav til, hvordan kommunerne kan organisere beskæftigelsesindsatsen. Af ekspertgruppens kommissorium fremgår det at:

“At nedlægge jobcentre, sætte kommunerne fri af statslige proceskrav og prioritere de indsatser, der hjælper ledige tættere på arbejdsmarkedet. Den ledige får frihed til at vælge den bedste vej frem. Kommunerne får frihed til at organisere beskæftigelsesindsatsen. Målet med initiativerne skal være, at de ledige kommer hurtigere i arbejde.” (Beskæftigelsesministeriet, 2023a).

Af citatet kan der læses det samme rationale om, at der skal gives mere frihed til den enkelte kommune og dermed at der skal ske en decentralisering. Der opstilles ligeledes en målsætning, som ikke fremgår af regeringsgrundlaget. Det gøres klart, at et mål med reformen er, at ledige skal hurtigere i arbejde. At beskæftigelsesindsatsen skal være rettet imod at få ledige i arbejde, er ikke

ligeftrem uventet, men det rammesætter i nogen grad ønsket om, at der skal være en reducere i udgifterne på tre mia. kr. Der er forskellige måder hvorpå man kan reducere udgifterne, blandt andet ved at reducere ydelser for borgere, besparelser på antallet af medarbejdere eller ved at nedbringe mængden af ledige. I det ovenstående citat, forekommer det at målet med reformen er at nedbringe mængden af ledige, således at der derigennem opnås den ønskede besparelse.

Der er igennem den udvalgte empiri en klar forventning om et opgør med regler, proceskrav og bureaukrati. Det ses tydeligt i citater som: *“Medarbejdere føler sig kontrolleret ned i mindste detalje. Vi skal have det politiske mod til at sætte medarbejderne fri, så de bruger ressourcerne på borgerne i stedet for bureaukrati.”* (Beskæftigelsesministeriet, 2023b). Heraf fremgår det gennemgående tema, at de mange regler og proceskrav er begrænsende for medarbejdernes muligheder for at hjælpe borgerne. Det er med den in mente, at det i ovenstående citat fremstilles som en følelse, der findes hos medarbejderne i stedet for et fastsat faktum. Det er ikke en argumentation der er dominerende i empirien, men det kan være et udtryk for at der er elementer af en neo-weberiansk tankegang, der har betydning for hvordan fremtidens styring af beskæftigelsesindsatsen udformes. Der er andre eksempler på at denne argumentation spiller en rolle i diskursen. *“Alt for mange sager vidner om, at systemet ikke fungerer godt nok, og folk kommer i klemme. Reglerne skal være mere enkle og nemmere at forstå for borgere og sagsbehandlere.”* (Beskæftigelsesministeriet, 2023c). I det ovenstående citat udfoldes bekymringen for medarbejderen. Det handler om, at regler og proceskrav er for komplekse for, at medarbejderne har mulighed for at forstå dem. Behovet for at forenkle disse opstår ikke udelukkende for at effektivisere, men også for at skabe bedre rammer for en værdig behandling af borgerne.

Et element af decentralisering er hvorhenne beslutningskompetencerne placeres, der er i den udvalgte empiri et fokus på at fritstille kommunerne, men gentagne gange udtrykkes også et behov for at styrke frontlinje medarbejdernes beslutningskompetencer. Dette ses blandt andet i beskæftigelsesministeriets; ekspertgruppe overhaler velfærdsaftaler på beskæftigelsesområdet: *“Vi*

vil gerne give sagsbehandlere større ansvar og stole på deres faglighed, og de fire forsøg kunne godt være kommet med interessante indspark.” (Beskæftigelsesministeriet, 2023c). Heri beskrives et andet element som relaterer sig til, hvordan beskæftigelsesindsatsen skal styres. At stole på medarbejdernes faglighed, underbygger at man ønsker at gå væk fra den bureaukrati prægede styring, som kendetegner den nuværende beskæftigelsesindsats. Der udtrykkes en ambition om, at der skal være en større grad af professionel styring.

Det, at man i større grad skal stole på medarbejdernes faglighed, kommer i spil ved flere lejligheder i relation, at borgerne skal have mere frihed til at tilrettelægge deres forløb. Dette ses blandt andet i regeringsgrundlaget: *“Sikre, at medarbejderne mødes med tillid og respekt for fagligheden samt får større frihedsgrader medarbejderne skal alene dokumentere det helt afgørende.”* Heraf fremgår det at medarbejderne skal have større frihed til at behandle den enkelte sag, baseret på borgernes behov samt, at der frafalder et behov for, at dokumentere i samme grad som i det nuværende system. Dette tyder på at en del af den decentralisering som ønskes er, at kompetencer ikke blot overføres til kommunerne, men også at frontlinje medarbejderne beslutningskompetencer forsøges. Det er derfor tale om at man gør op med NPMs målingsstyring og bureaukratistyring. for at inddrag elementer af professionsstyring.

Inden analysen af den udvalgte empiri, var der en forståelse, blandt andet baseret på *Aktiv arbejdsmarkedspolitik* fra 2020, at der var et ønske om at gå væk fra den NPM-styring, som i dag kendetegner beskæftigelsesindsatsen. Det har til dels også vist sig i empirien, hvor det blandt andet beskrives i citatet herunder: *“Vi skaber mere frihed og mindre detailstyring. Vi åbner med de nye regler for et større fokus på værdien af at få foden indenfor på en arbejdsplads selv i få timer. Det giver selvværd og værdighed.”* (Beskæftigelsesministeriet, 2023b). Der udtrykkes et ønske om at der skal være mindre detailstyring, hvilket i konteksten skal forstås som et opgør med den målingsstyring som kendetegner NPM-paradigmet. I et enkelt tilfælde i empirien findes der et modeksempel, hvor der skal føres et ekstra tilsyn.

“Der vil blive udviklet målinger med henblik på at have overblik over a-kassernes indsats. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering vil på den baggrund følge op på indsatsen med udgangspunkt i lovkravene til den del af indsatsen, a-kasserne overtager, og det eksisterende tilsyn med jobcentrene. Hvis en a-kasse ikke opfylder kriterierne, igangsættes en opfølgning, hvor beskæftigelsesministeren i sidste ende kan gribe ind.” (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2022b).

Der kan af dette forstås at, der trods at a-kasserne overtager ansvaret for korttidsledige, fortsat vil være en måling af resultaterne, og dermed en grad af målingsstyring. Det er naturligt nok, at der vil være en grad af måling og tilsyn om, hvorvidt a-kasserne håndterer opgaven, men omfanget af disse er relevant. Underlægges a-kasserne lige så stringente krav fra staten som jobcentrene, flyttes opgaven blot til en ny instans.

4.1.2 En friere og mere værdig indsats

Følgende afsnit undersøger, hvad den udvalgte empiris aktører har kommunikeret i relation til værdier i styringen af beskæftigelsesindsatsen. Hertil lægges der i analysen vægt på hvilke værdier, der for aktørerne fylder mest i dokumenternes diskurs, samt hvordan disse italesættes. I den udvalgte empiri forekommer et fokus på værdier som frihed og værdighed. Dette indikerer, at der er et ønske om, at netop disse værdier skal fylde mere i den fremtidige beskæftigelsesindsats. I de følgende afsnit udfoldes og underbygges denne påstand. Diskursen om en mere værdistyret beskæftigelsesindsats fremsættes i form af konkrete forslag til mål vedrørende disse værdier, som foreslås at få en markant større rolle i den fremtidige beskæftigelsesindsats. I den udvalgte empiri er der et gennemgående ønske, om at de enkelte borgere skal have markant større indflydelse på egne forløb i indsatsen, hvilket i høj grad taler for at en værdi som borgerinddragelse, ønskes en større rolle i den fremtidige beskæftigelsesindsats.

Regeringsgrundlaget fra 2022 italesætter et ønske om en beskæftigelsesindsats, der i højere grad er bygget på normative værdier, som for eksempel frihed. Dette ønske kommer i regeringsgrundlaget til udtryk ved: *“Sætte den enkelte ledige i centrum og give frihed til dem, der kan selv, uden at gå på kompromis med jobfokus.”* (Regeringen, 2022), hvilket ligeledes gengives i Beskæftigelsesministeriets *Kommissorium for ekspertgruppe for fremtidens beskæftigelsesindsats*. Citatet udtrykker, at regeringen og Beskæftigelsesministeriet med dette udspil, ønsker at skabe en indsats, hvor de borgere, der ikke har problemer med at finde nyt arbejde ved ledighed - altså de, som måske i mindre grad har brug for indsatsen, får mere frihed i deres forløb i jobcentrene. I relation til styringsrationale, taler dette ønske ind i en overgang, fra et overreguleret og kontrolleret beskæftigelsesområde, kendetegnet ved bureaukratistyring og NPM. Der italesættes et rationale, som i højere grad har sit fokus på den enkelte borgers trivsel målt gennem normative værdier. Denne diskurs passer ind i et styringsrationale, der hælder i retning af en neo-weberiansk tankegang. Ønsket om mere frihed afspejles ligeledes i *Første delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen*, publiceret i 2021 af STAR, som i forbindelse med suspensionen af den fysiske beskæftigelsesindsats under COVID-19, har opnået erfaringer med, hvordan en indsats under friere forhold fungerer. Hertil fremgår det i delaftalen:

”Jobcentre og a-kasser har under suspensionen af beskæftigelsesindsatsen, der fulgte af COVID-19, afholdt en stor del af deres samtaler over video og telefonisk. Det har der været stor tilfredshed med blandt borgere og medarbejdere i kommuner og a-kasser. Aftalepartierne er derfor enige om, at borgerne skal have større fleksibilitet og mulighed for selv at vælge mødeformen ved en samtale.” (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2021).

Her er det tydeligt at STAR, med afsæt i erfaringer fra frontlinjemedarbejderne og borgere i de danske jobcentre, har oplevet en anderledes indsats under COVID-19, der har medført stor tilfredshed hos både borgere og medarbejderne i jobcentrene. De friere rammer for både borgere og medarbejdere, har altså tidligere fundet succesfuld anvendelse. Italesættelsen af disse friere rammer i

delaftalen, udtrykker at STAR, ser positive muligheder i en omlægning af de aktuelle proceskrav, med henblik på en frisættelse af både borgere og frontlinjemedarbejdere, hvorfor der er tale om en positiv diskurs vedrørende værdibaseret styring. Denne diskurs underbygger den allerede fremsatte pointe, vedrørende skiftet væk fra bureaukratistyring og NPM. Samtidigt fordrer diskursen om mere frihed i planlægningen og udførelsen af enkelte borgeres beskæftigelsesindsats, et styringsideal, som i høj grad relaterer sig til en NPG-tilgang.

Samtidig med, at det offentlige apparat italesætter et ønske om en friere indsats til borgerne i mødet med beskæftigelsesindsatsen, fremgår det ligeledes i den undersøgte empiri, at der ønskes en mere værdig indsats. I regeringsgrundlaget lyder det: *“Den øvrige beskæftigelsesindsats skal i højere grad prioritere de borgere, der har større udfordringer med at finde et job. De skal i stedet omfattes af mere værdige indsatser med større effekt.”* (Regeringen, 2022). Citatet skal ses i forlængelse af diskursen om mere frihed til borgere, der ikke i samme omfang er afhængige af indsatsen. Derfor må italesættelsen kunne forstås, som at de friere rammer for dette segment af borgere, skal danne grund for at rokere ressourcer internt, således at der i højere grad bliver fokuseret på at yde indsats, for de borgere der har et større behov for det. Hertil italesættes ønsket om en mere værdig indsats, som forventes at kunne imødekommes med afsæt i den højere frihed i sagsbehandlingen, samt ressourceomlægningen. Med mere frihed til de borgere i beskæftigelsesindsatsen, der selv kan finde arbejde, bliver der frigjort ressourcer, som i stedet kan bruges på at sikre en bedre og mere værdig indsats over de borgere, der har udfordringer med selv at finde arbejde.

I Beskæftigelsesministeriets *Kommissorium for ekspertgruppe for fremtidens beskæftigelsesindsats* og *Forhandlinger om kritisk gennemgang af reformen for førtidspension og fleksjob* er startet op, udtrykkes der at den aktuelle beskæftigelsesindsats ikke i tilstrækkelig grad, imødekommer de borgere der har problemer og udfordringer med at komme tilbage på arbejdsmarkedet:

“Forhandlingernes fokus rettes blandt andet mod at understøtte et sygedagpengesystem, hvor sygemeldte borgere mødes med større værdighed og generes mindre af bureaukratiske og rigide proceskrav.” (Beskæftigelsesministeriet, 2022a).

“For mange borgere er mødet med beskæftigelsessystemet dog forbundet med komplekse og ulogiske regler og kan opleves som et system, der ikke i tilstrækkelig grad sætter den enkelte borgers behov i centrum.” (Beskæftigelsesministeriet, 2023a).

“Regeringen ønsker en mere værdig beskæftigelsesindsats. Der skal findes den rette balance mellem en aktiv beskæftigelsesindsats bygget op om ret og pligt, men hvor indsatsen i højere grad bygger på værdighed og ordentlighed. Der skal derfor tænkes nyt og ses på indsatserne for de borgere, der er på kanten af arbejdsmarkedet.” (Beskæftigelsesministeriet, 2023a).

Af citaterne udledes det, at det aktuelle system er plaget af bureaukrati og komplekse regler, som for den enkelte borger skaber mistriivsel, og gør mødet med den danske beskæftigelsesindsats negativt. Denne pointe forstærker den allerede identificerede diskurs om at normative mål, sættes foran konkrete proceskrav og ønskes som en målestok for kvaliteten af den fremtidige indsats. Dette kendetegner rationalet bag styringsparadigmet NWS, samt NPG og samtidigt understreger, at man fra staten, ønsker at distancere sig fra styring relateret til bureaukratistyring og NPM.

I forlængelse af diskursen vedrørende værdighed, stiller staten sig ligeledes an til at integrere en større grad af borgerinddragelse i de enkelte borgeres beskæftigelsesforløb. STAR udtrykker i *Første delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen*:

”Jobcentrene skal sørge for, at indsatsen er tilpasset den enkeltes udgangspunkt og uddannelsesmål.” og *“Ny ret til selvfundne virksomhedspraktik og løntilskud for uddannelseshjælpsmodtagere, Retten til selvfundne virksomhedspraktik og løntilskud, som i dag gælder for dagpenge-,*

kontanthjælpshjælpsmodtagere samt overgangsydelsesmodtagere uden for introduktionsprogrammet, udvides til også at omfatte uddannelseshjælpsmodtagere. Dermed får uddannelseshjælpsmodtagere bedre muligheder for at tage et større ansvar for deres eget forløb.” (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2021).

I citaterne klarlægges det, at der fra STAR ønskes, at de enkelte borgere kan få skræddersyede beskæftigelsesforløb, der er tilpasset deres individuelle udgangspunkter. Det betyder at jobcentrene skal anskue de enkelte borgere frem for kategorier af borgere, og tilpasse de enkelte forløb i en sådan grad at de enkelte borgere får den rette indsats.

Afsluttende er det tydeligt, at de normative værdier ønskes at spille en større rolle i fremtidens beskæftigelsesindsats. Diskursen for udviklingen af indsatsen er præget af en forståelse, som ønsker at trække indsatsen væk fra rationalet om krav og kontrol, som kendetegner bureaukratistyring og NPM. Samtidigt fordres forståelsen til en værdistyreret indsats med fokus på frisættelse af borgere og sagsbehandlere, som kendetegnes ved NWS og NPG.

4.1.3 Inddragelse af aktører i beskæftigelsesindsatsen

Følgende afsnit har til formål at afdække, hvordan det tematiske fokuspunkt, inddragelse af samfundsmæssige aktører, forekommer i den udvalgte empiri. I relation hertil bliver der analyseret på hvilke aktører der er nævnt og hvordan inddragelsen af disse aktører beskrives. Der bliver derfor lagt vægt på, hvilken indsats der er blevet gjort for at inkludere nye og forskellige aktører i indsatsen.

I relation til graden af inddragelse af samfundsmæssige aktører i beskæftigelsesindsatsen, bliver det beskrevet af både regeringen og den nedsatte ekspertgruppe, at de ønsker at inddrage flere forskellige samfundsmæssige aktører til varetagelse af forskellige aspekter af beskæftigelsesindsatsen. Et eksempel herpå er regeringsgrundlaget, hvor inddragelsen af aktører bliver beskrevet på denne måde:

“Vi skal gennem en vifte af forskellige offentlige og private tilbud fremme udvikling og innovation, så flere får lyst til og mulighed for at byde ind på velfærdsopgaver og det uanset, om det sker i offentligt eller privat regi – så forskellige former for institutioner vil lære af hinanden med afsæt i borgerens frie valg.” (Regeringen, 2022).

Citatet beskriver ikke en direkte inddragelse af samfundsmæssige aktører, men derimod, at regler og reguleringer bliver mere frisat, så der er mere råderum og flere muligheder for aktørerne. Ligeledes er inddragelsen af samfundsmæssige aktører beskrevet i *Kommissorium for ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats*: *“A-kasser og private leverandører skal spille en større rolle i indsatsen, uden at det svækker tilskyndelsen til job.”* (Beskæftigelsesministeriet, 2023a). Her nævnes det konkret at a-kasserne skal spille en større rolle i indsatsen, men at dette er noget ekspertgruppen skal undersøge nærmere. Der er derfor ikke et konkret eksempel på hvilken rolle a-kasserne skal spille.

Hvilke samfundsmæssige aktører der kan få betydning for den nye beskæftigelsesindsats, bliver synliggjort i *Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen* udgivet af STAR. I delaftalen bliver det beskrevet at der har været en forsøgsordning med a-kasserne baseret på *Aftale af en forenklet beskæftigelsesindsats fra 2018*, hvor de fik overdraget mere ansvar. Hermed beskrives det i delaftalen, at regeringen ønsker at brede ordningen fra 2018 ud, og at forsøget bliver permanentgjort, samt at a-kasserne får endnu mere ansvar:

“Aftalekredsen er desuden enige om at ændre reglerne om vejledning af borgere om seks ugers jobrettet uddannelse, så det fremover udelukkende er a-kasserne, der har pligt til at vejlede om ordningen. Aftalekredsen vil søge opbakning fra forligspartierne bag beskæftigelsesreformen til initiativet.” (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2022b).

Som det står beskrevet i citatet, søgte aftalekredsen opbakning fra forligspartnerne om overdragelsen af ansvar til a-kasserne. Citatet er et klart eksempel på, at der findes et ønske om, at a-kasserne skal være en aktiv del af den nye beskæftigelsesindsats. At inddrage samfundsmæssige aktører er et opgør med den traditionelle bureaukratistyring af statslige institutioner. Der lægges dermed op til en ændring af den form for styring, der aktuelt kendetegner beskæftigelsesindsatsen.

A-kassernes nye ansvar bliver beskrevet i *Et forenklet kontaktforløb*, som er et dokument fra STAR. I dokumentet bliver det beskrevet, at a-kasserne fra den 1. januar 2024 permanent får overdraget kontaktforløbet for dagpengemodtagere i de første tre måneder af ledighedsforløbet (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2022a). Dokumentet beskriver også et andet ønske om, at a-kasserne i deres arbejde inkluderer flere samfundsmæssige aktører: *“A-kassen skal bistå dagpengemodtagere med at finde job og bistå private og offentlige arbejdsgivere med rekruttering af jobsøgende og jobformidling, herunder på tværs af virksomhedstyper og brancher.”* (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2022a). Citatet underbygger regeringen og ekspertgruppens udtrykte ønske om, at flere samfundsmæssige aktører skal inddrages i beskæftigelsesindsatsen. At der i den udvalgte empiri udelukkende nævnes a-kasserne som en mulig samfundsmæssig aktør, kan potentielt skyldes, at staten ikke ønsker andre aktører inddraget. En begrundelse for at a-kasserne er den eneste aktør, der bliver inddraget og tildelt ansvar i empirien, kan være fordi de er de eneste samfundsmæssige aktører, som allerede har et fast og langvarigt samarbejde. Det kan ligeledes skyldes at den generelle fritstilling af kommunerne også skal gælde i varetagelsen af korttidsledige i a-kasserne. Det er derfor muligt at staten overlader det til a-kasserne og kommunerne at inddrage relevante samfundsmæssige aktører, i den udstrækning det giver mening. At inddrage aktører i de korte forløb som a-kasserne håndterer, kunne med fordel være noget, der blev bestemt på baggrund af den enkelte borgeres behov, og hvilke lokale tilgængelige initiativer der er relevante. Dette perspektiv på den begrænsede inddragelse af samfundsmæssige aktører kommer blandt andet til udtryk i dette citat fra regeringsgrundlaget: *“A-kasser og private leverandører skal spille en større rolle i indsatsen for dem, der kun i korte perioder står uden arbejde, uden at det svækker tilskyndelsen*

til job.” (Regeringen, 2022). I citatet udtrykkes et ønske om at inddrage a-kasser og andre private aktører i indsatsen for korttidsledige, dog uden at sætte navne på, hvilke aktører der forventes at blive inddraget. Regeringen udtrykker hermed en NPG-lignende tilgang, hvor inddragelse af samfundsmæssige aktører spiller en rolle i den fremtidige indsats. Hertil viser den manglende nævnelse af konkrete private aktører, at regeringen overlader den del af beslutningskompetencen til de enkelte kommuner.

Alligevel må det stå som en kontrast, at hvis der eksisterer en ambition om, at der skal være flere relevante samfundsmæssige aktører som spiller en rolle i håndteringen af individuelle sager, så spiller den en meget lille rolle i den udvalgte empiri. At der i forvejen eksisterer en del forskellige private programmer, der skal hjælpe ledige i arbejde, virker som en udeladt del af reformudspillet. Selvom samarbejdet primært er mellem kommuner/jobcentre og den private aktør, og at kommunerne som en del af reformen i højere grad bliver friset til at agere på området. Så ville det forventes at hvis det fra staten var et seriøst mål at øge samarbejdet med samfundsmæssige aktører i beskæftigelsesindsatsen, så ville det være mere fremtrædende i diskursen om reformen.

Afsluttende kan der også stilles kritik til om a-kasserne reelt bliver inddraget eller om de ukritisk bliver påduttet opgaver der tidligere var jobcentrenes. Argumentet herfor er, at måde hvorpå a-kassernes opgaver bliver præsenteret og beskrevet i de officielle dokumenter fremstår mere som en direkte overgivelse af ansvar til a-kasserne, frem for en reel inddragelse hvor de statslige apparater forsøger at få deres input og evaluering af indsatsen. En reel inddragelse vil være at gøre a-kasserne til samarbejdspartner, der kan være med til at forme indsatsen, ved at give dem mere medbestemmelse over hvilket ansvar de skal overtage og hvordan. At arbejdsopgaverne lægges i en ny instans, er ikke ensbetydende med at der sker markante ændringer på området. Pålægges a-kasserne de samme stringente regler og proceskrav som jobcentrene er i dag, er der tale om en minimal ændring.

4.1.4 Empiriens diskursive mangler

Følgende afsnit afdækker de tematiske fokuspunkter, som er beskrivende for styringsrationalerne, men som enten slet ikke bliver nævnt eller fylder meget lidt rent diskursivt i den udvalgte empiri. Et af disse tematiske fokuspunkter er horisontal koordination blandt andet i form af tværkommunalt samarbejde. Der er kun et tilfælde i den udvalgte empiri hvor tværkommunalt samarbejde nævnes. Dette tilfælde findes i *Kommissorium for ekspertgruppe for fremtidens beskæftigelsesindsats*, hvor ekspertgruppen kan komme med anbefaling for, hvordan man opnår et styrket tværkommunalt samarbejde, men at udformningen af samarbejdet ikke hører under ekspertgruppens område:

“Ekspertgruppen kan i sit arbejde give anbefalinger til, hvordan kommuner i højere grad end i dag kan lave tværkommunale samarbejder eller sammenlægge deres beskæftigelsesindsats, herunder ved at afdække barrierer herfor. Ekspertgruppen skal ikke komme med anbefalinger til en egentlig kommunal strukturreform på beskæftigelsesområdet.” (Beskæftigelsesministeriet, 2023a).

Den sidste linje i citatet, hvor ekspertgruppen beskriver, at de ikke skal komme med anbefalinger til en egentlig kommunal strukturreform på beskæftigelsesområdet, er i sig selv meget sigende. Hvortil kommentaren er en rammesætning af det reformforberedende arbejde og derfor kan tolkes til at være et ønske fra regeringen, som har nedsat ekspertgruppen. Dette kommer af, at staten ikke vil ændre kommunernes struktur oppefra og det må formodes at staten anser det som bedst at kommunerne har så meget autonomi til at organisere sig som muligt. Derfor giver det også mening, at tværkommunalt samarbejde, kun er nævnt en enkelt gang i den udvalgte empiri. Citat påpeger også kun horisontal koordination i form af tværkommunalt samarbejde. I relation hertil er det nødvendigt at påpege at horisontal koordination, også kan forekomme internt i den enkelte kommune, hvilket ikke er et emne som bliver berørt i noget af den udvalgte empiri.

I den udvalgte empiri er incitamentet et tematisk fokuspunkt, som ikke har fyldt noget rent diskursivt. I ingen af dokumenterne bliver der nævnt noget om incitamentsstrukturen eller

ændringer heraf. Dette kan skyldes at aktørerne vurderer, at det ikke er politisk fordelagtigt, at omtale emnet, og det derfor forbliver usagt. Manglen på diskurs relateret til incitamenten kan vise sig problematisk, eftersom det er nødvendigt for statsapparatet at omtale og gøre op med de eksisterende incitamentsstrukturer, hvis de ønsker at fremme NPG som styringsparadigme frem for NPM. Grunden til at dette er nødvendigt, ligger i at incitamenten er en essentiel del af NPM og det skal derfor anses som et vigtigt skridt væk fra styringsparadigmet. Yderligere er det også vigtigt for NPG som styringsparadigme at der ikke er forældede incitamentsstrukturer, eftersom det kan påvirke samarbejdet med interessenter negativt.

4.1.5 Delkonklusion

I den ovenstående analyse af regeringen og beskæftigelsesministeriets diskurs om nedlæggelsen af jobcentre, har specialet kortlagt de styringsintentioner, som ligger bag ved den nye beskæftigelsesindsats. Dette udgør specialets makroniveau, og er gjort med det formål at sammenligne med styringspraksisser på mikroniveauet.

Igennem analysen identificeres den herskende diskurs i empirien. Denne taler for at det især er en decentralisering af hele beskæftigelsesområdet og et større fokus på normative mål, der skal bidrage til at forbedre beskæftigelsesindsatsen. Decentraliseringen sker ved at frisætte kommunerne fra de aktuelle opstillede proceskrav, således at kommunerne besidder beslutningskompetencen til at tilpasse de enkelte forløb til borgerne. Samtidigt ønskes der et markant større fokus på frihed og værdighed i indsatsen. For at imødekomme det nye fokus på værdighed, spiller frisættelsen af kommunerne endnu engang ind. Værdigheden i indsatsen skal sikres gennem et friere forløb med en højere grad af borgerinddragelse. Frihed fremgår i empirien i henhold til både sagsbehandlere og borgere. For sagsbehandlere skal der være et større råderum til at træffe fleksible beslutninger relateret til den enkelte sag, mens borgerne skal have mere frihed i forløbet, hvor bureaukratiske mål spiller en mindre rolle. Denne tankegang kendetegnes ved en neo-weberiansk tilgang og taler derfor

ind i, at staten ønsker at trække indsatsen væk fra det aktuelle rationale, der er kendetegnet ved krav og kontrol, som set i bureaukratistyring og NPM. Et element af den herskende diskurs, er at det italesættes, at der i højere grad skal stoles på medarbejdernes faglighed, ved at give dem friere rammer at agere i. Derigennem udtrykkes der et ønske om en indsats, der er mere professionsstyret. Hvor håndtering af individuelle sager overlades til den enkelte medarbejders viden og erfaring. At frigøre medarbejderne fra regler og proceskrav vil medføre en decentralisering af beskæftigelsesindsatsen. Decentralisering er hjørnестenen i den herskende diskurs omkring hvordan den fremtidige beskæftigelsesindsats skal udformes. Der udtrykkes en styringsintention hvor bureaukrati- og målingsstyring. udfases, for at give kommunerne mulighed for selv at udforme deres indsats.

Inddragelsen af samfundsmæssige aktører er i diskursen meget ukonkret, idet det overdrages til kommunerne at organisere indsatsen. Dermed efterlades der et stort rum for, at styringsintentionen om at inddrage samfundsmæssige aktører, ikke stemmer overens med styringspraksis, idet ønsket om at inddrage er ukonkret.

Et sted hvor der sker en konkret ændring af beskæftigelsesindsatsen, er i relation til a-kassernes overtagelse af den første periode af korttidslediges indsats. Dette ansvar bliver givet inden for de formaliserede procedurer, der allerede er opsat af staten. A-kasserne er som selvstændige organisationer, mindre bundne end jobcentre, men om der reelt er tale om en forandring eller om arbejdsopgaven blot er flyttet fra en institution til en anden, er et relevant spørgsmål.

Der forekommer i den udvalgte empiri en klar forståelse af, at de tre mia. kr., som forventes sparet, skal spares samtidig med at den generelle beskæftigelsesindsats forbedres. En besparelse på antallet af sagsbehandlere eller mindre bevillinger til de kommunale jobcentre, giver grobund for en undren om hvordan man vil forbedre indsatsen. Konkret ønskes de tre mia. kr. sparet ved, at man fremadrettet får flere langtidsledige i arbejde.

Idet det fra statens side ønskes at overlade beskæftigelsesindsatsen til kommunerne, tages der i meget lidt grad stilling til, hvordan fremtidens beskæftigelsesindsats faktisk skal styres. blot at der ønskes et opgør med bureaukrati- og målingsstyring. I diskursen er der ikke en klar indikation på, hvilket styringsparadigme der skal dominere den nye indsats. Om det er markedsstyring, NWS eller NPG gøres ikke klart i den herskende diskurs.

4.2 Delanalyse på mikroniveau - Aabenraa Kommune

Afsnittene herunder er en analyse af mikroniveauet med afsæt i det udførte gruppeinterview med to ledere fra Aabenraa Kommunes beskæftigelsesindsats, transskriberingen af interviewet er vedlagt specialet som bilag 1. Mikroniveauet i disse afsnit forstås ved, at der udelukkende tages udgangspunkt i en empirisk ramme på kommunalt niveau. Analysen kommer ind på de tematiske fokuspunkter, der er præsenteret i operationaliseringsafsnittet 3.2. Derfor indgår begreberne *centralisering*, *værdier*, *inddragelse af samfundsmæssige aktører*, *horisontal koordination* og *incitament* i undersøgelsen af respondenternes diskursive udsagn. Hertil sammenholdes pointerne i analysen med den identificerede herskende diskurs fra analysen på makroniveau, for at undersøge om der er kongruens mellem makro- og mikroniveau.

4.2.1 Det bureaukratiske tryk i beskæftigelsesindsatsen

I analysen af statens herskende diskurs var der et stort fokus på, at kommunerne skulle frisættes fra statslige proceskrav. I det følgende afsnit undersøges, hvordan centraliseringsbegrebet italesættes i jobcenteret i relation til den fremtidige beskæftigelsesindsats, specielt til hvilke erfaringer man gjorde sig i forbindelse med den aflyste forsøgsordning 'Velfærdskommuner'. Der er i dele af interviewet ligeledes et fokus på, at regler og proceskrav er et problem, som forhindrer at borgerne får den bedst mulige service. Det kommer til udtryk i citater som det følgende: *"Altså det gælder jo armslængdeprincippet i forhold til selve indsatsen, den er jo meget lovgivet. Det her område er jo*

ekstremt lov administreret. Så der jo ikke plads til de store armsving på mange måder.” (Bilag 1, s. 12). Her udtrykkes det, at den nuværende form for styring, er hæmmende for indsatsen fra jobcenterets perspektiv. Den store grad af centralisering betyder, at der findes et smalt handlerum for, at jobcentrene kan tilpasse deres indsats. I interviewet er der en klar skepsis imod det store administrative arbejde, som pålægges jobcentrene, hvilket blandt andet beskrives af respondenterne i samtalen om antallet af ydelseskategorier for kontanthjælpsmodtagere:

“Der er dem der ikke kan arbejde, så er der dem der godt kan arbejde og så er der nogen der skal afklares. Hvad skal de så have af ydelser? Der kan så være sådan noget som bor du hjemme eller bor du ikke hjemme okay så kom vi på fem. Nå, det kom man ikke, man endte på 13 og så alle de små varianter og så synes man at man har gjort det godt. Men hvis man nu gjorde det der gennemgribende. ... så ville vi ikke have 15 mand hernede, der sidder og holder med om man nu kan få refusion for det ene og om man er berettiget til det tredje osv.” (Bilag 1, s. 27).

Heraf kan der læses en kritik, som respondenterne har af det store bureaukratiske tryk, som findes på området. Ifølge dem ville der laves store besparelser på beskæftigelsesområdet ved, at man simplificerede reglerne. Det taler for at respondenterne ser en ændring af styringsparadigmet, som en måde at forbedre og effektivisere beskæftigelsesindsatsen. Den samme kritik findes i relation til forskellige pensionsordninger og specialordninger som kommer til udtryk i dette citat:

“Jeg tror man skal kigge et helt andet sted, har vi ikke lidt for mange målgrupper, det er nok der jeg ville starte hvis vi virkelig skal spare penge. Hvorfor har vi en senior pension og de der forskellige pensioner. Fire forskellige pensioner. Hvorfor har vi noget der hedder seniorjob og forskellige andre mærkelige ting, hvor der skal administreres. Hver gang man laver en ny ordning skabes et nyt administrativt monster fordi der er nogle process krav og nogle ting som skal opfyldes og dit og dat. Så flytter man det over til udbetaling danmark men udgiften forsvinder jo ikke, den ligger bare ikke hos os.” (Bilag 1, s. 15).

Her fremgår den samme kritik som i det tidligere citat, hvor det specifikt nævnes, at det er de mange proceskrav og administrative opgaver som følger med specialordningerne, der er problematiske i forhold til den gode beskæftigelsesindsats. Det fremgår altså tydeligt af interviewet, at der opleves et problem med den store administrative byrde, som præger området, og at der findes et ønske om at gøre op med bureaukratistyringen.

Aabenraa Kommune var udvalgt til forsøgsordningen 'velfærdskommuner', hvor meningen var at frisætte kommunen fra proceskrav og lovgivning på beskæftigelsesområdet, ordningen blev senere nedlagt. I den del af interviewet der omhandler forsøgsordningen tydeliggøres det, at netop de mange regler og administrative opgaver anses for, at være essentielle at gøre op med, for en bedre beskæftigelsesindsats. Dette kommer blandt andet til udtryk i citater som dette:

"Ja, hvis vi har blevet friset til at der noget lovgivning vi ikke behøver at følge så kan vi godt bruge vores sund-.. Så kunne sagsbehandlerne få at sige: Nu prøver vi det her af med sund fornuft og ser vi om det bedre end der er lovgivet omkring. Også kan det godt være, at så har man fundet ud af det ikke giver mening. Loven giver sådan set god mening. Men det kan vi jo ikke prøve af før der kommer nogen og siger at vi er friset. Så derfor giver det god mening at vi kunne få lov." (Bilag 1, s. 10).

Her udtrykker respondenterne ønsket et opgør med proceskrav, fordi det kan være en måde at forsøge at styrke indsatsen. Det tydeliggør at der hos respondenterne findes et ønske om at gøre op med bureaukratistyringen. I dette citat opstilles der et forslag til, hvordan styringen bør udformes. Der lægges vægt på, at det under den midlertidige ordning, skulle være op til sagsbehandlerne sunde fornuft at varetage opgaverne. Det italesættes af respondenterne, at en øget grad af professionsstyring, kan være fordelagtig på beskæftigelsesområdet. Der findes generelt igennem interviewet en grad af selvstændighed hos respondenterne, hvor de udtrykker, at man vil kunne skabe en betydeligt bedre beskæftigelsesindsats, hvis beslutningskompetencerne bliver overgivet til dem. Denne overbevisning kommer til udtryk af respondenterne i følgende citat:

“Har vi været ude som Aabenraa Kommune, jeg har været ovre og komme på vores bud på hvad vi synes de skulle gøre og på tilsvarende vis har vi i december måned ved den ekspertgruppe der sidder der nu og give vores mening tilkende og det er jo kun få udvalgte der får lov til det. Så jeg vælger at tage det som credo for at der trods alt er nogen som tænker gad vide om ikke de der gamle hoveder dernede ved noget. Det kan også bare være det vi har gjort de sidste mange år, at det er der nogen der har noteret sig og set.” (Bilag 1, s. 5).

Det som fremgår af citatet, er den faglige stolthed, som kendetegner hele interviewet. Der er en tro på, at mange af respondentens erfaringer og viden kan forbedre beskæftigelsesindsatsen, såfremt de frisættes fra den statslige kontrol. Dermed udtrykker respondenten, at der findes et ønske om at øge professionsstyringen, samtidig viser det også, at respondenterne er præget af en neo-weberiansk tankegang. Det er op til institutioner og fagfolk at skabe værdi for borgerne. Samtidig at der findes en konflikt mellem fordelingen af politikerne og embedsværkets indflydelse.

Vigtigheden af at slippe af med proceskrav og regler understreges ved, at da forsøgsordningen blev nedlagt, valgte Aabenraa Kommune alligevel at implementere nogle ændringer af deres egen praksis og regler. I det følgende citat beskriver respondenterne egne erfaringer med disse tiltag:

“Ja det ved jeg ikke, altså, man kan sige det var lidt af en skuffelse at man sådan lige opgav den der, det havde vi nok en anelse om ville ske.. Det vi så har prøvet.. eller det man fra politisk hold har prøvet er, at sige vi prøver at kører videre hvor vi ikke ændre lovgivningen. Og spørger hvad kan man så finde på? Så har vi så lavet en række tiltag der ikke decideret har noget med lovgivningen at gøre, men som nogen andre har tænkt. Det er jo ikke helt det samme.” (Bilag 1, s. 11).

Det er af citatet tydeligt, at respondenterne føler, at kommunens handlemuligheder er så begrænsede af den stringente lovgivning, at de tiltag som kommunen har iværksat, ikke kan gøre den samme forskel som en frisættelse fra statslige proceskrav. Det er blevet vist, at respondenterne tilslutter sig

den herskende diskurs om at gøre op med bureaukratistyring. Derfor ville det være nærliggende at forvente, at respondenterne er positive omkring reformen. Der er dog en vis skepsis i forhold til udfaldet af reformen, som udtrykkes af respondenterne i samtalen mellem dem herunder.

Respondent 2: *“Det.. den forrige beskæftigelsesindsats der gik vi meget op i at der skal være proceskrav... Dem skal vi have afskaffet. Det man så ikke nævner er at der kommet nogle minister fastsatte aktivitetskrav... Så det er rigtigt du kun skal have på det forsikrede område – indtil den seneste reform skal du kun have... skal du jo kun være ehh.. 4 samtaler indenfor 6 måneder, du må selv vælge, plus 2 fælles samtaler med a-kasse det må selv lægge hvor du vil. Men de skal finde sted indenfor 6 uger der skal der være en samtale.”* (Bilag 1, s. 13).

Respondent 1: *“Så man gør det at man fjerner noget med en hånd, men man skynder sig at lægge et nyt dokumentationskrav med den anden.”* (Bilag 1, s. 14).

Respondent 1: *“Ja man erstatter det bare med noget andet. Og det sker gang på gang det er så morsomt hver gang de kommer med det her, at nu er det frie rammer det hele og så kommer de så og opfinder noget andet.”* (Bilag 1, s. 14).

Respondent 2: *“Ja, så så proceskravene de er der og der er stærke og de hedder bare lidt forskelligt. Derfor tror vi heller ikke på det lykkes at fjerne administrationen fra området, det tror jeg simpelthen ikke at de tør.”* (Bilag 1, s. 14).

Respondent 1: *“Og det er derfor jeg bruger, det her er simpelthen bare en nyskreven udgave af kejserens nye klæder.”* (Bilag 1, s. 14).

Deraf er det tydeligt, at respondenterne har et klart håb om, at der laves ændringer i relation til graden af centralisering, men at de generelt er skeptiske omkring, hvorvidt ændringerne bliver en

realitet. Der er en mistro til at de ændringer der foretages, ikke samtidig bliver undermineret af, at der indføres nye alternative krav. At respondenterne ikke forventer, at reformen har den ønskede effekt, skal ikke opfattes som et tegn på modstand mod reformen. Den kan med fordel forstås i relation til respondenternes neo-weberianske tankegang, hvor politikerne ikke vil fralægge sig kontrollen over området til embedsværket og dermed modarbejdes reformens formål indefra.

I forhold til centraliseringsbegrebet er der overensstemmelse mellem den herskende diskurs og respondenterne. Der udtrykkes begge steder en forståelse af, at kommunerne bør frisættes, og der skal være et opgør med bureaukratistyring. Der er ligeledes generel enighed om, at man i højere grad skal stole på medarbejdernes viden og erfaring, hvilket indikerer at der lægges op til en grad af professionsstyring. Samtidig er det tydeligt, at respondenterne er præget af en neo-weberiansk tankegang, hvor der opstår en skepsis til, om staten reelt vil overgive deres kontrol med området.

4.2.2 Udfordring mellem værdi og lovgivning

I forlængelse af ovenstående afsnit, relateret til italesættelsen af ønsket om en decentralisering i beskæftigelsesindsatsen i Aabenraa Kommune, kommer respondenterne selv ind på den ene pointe fra interviewet, der kan henholdes til en diskurs omkring værdier i indsatsen. Denne pointe kommer til udtryk i forbindelse med at respondenterne svarer på et spørgsmål, om hvorfor lovgivningen på området er kompleks og giver problemer, hertil udtrykker respondenterne: *”Der var jo en lovgivning – der tilsagde at hvis man var på kontanthjælp så må man ikke tage ned og handle på den anden side af grænsen.”* (Bilag 1, s. 8).

”Så hvis du bor i Padborg og går ned i en butik i Tyskland og køber en pakke smør så kan vi sanktionere dig fordi du ikke må være ude af landet - du skal stå til rådighed når du er på kontanthjælp. Og det var der selvfølgelig nogen der synes var helt urimeligt, når de bor lige på den anden side af grænsen. Hvorfor må Dorte der på kontanthjælp ikke gå ned og købe en pakke smør

...som Benny der arbejder nede på lageret ved en speditør? Jamen sådan er lovgivningen. Dorte kan komme og spørge sin sagsbehandler også kan sagsbehandleren give hende lov til at tage derned. Og skrive et journalnotat om at hun har fået lov til at tage derned og handle på den anden side af grænsen. Du må også gerne rejse ud en gang om måneden med en overnatning men det skal du også have lov til to dage forinden af din sagsbehandler.” (Bilag 1, s. 8-9).

Her beskriver respondenterne konkret lovgivning, og hvordan denne har påvirket Aabenraa Kommunes beskæftigelsesindsats. Loven på området sagde, at modtagere af kontanthjælp skulle stå til rådighed for jobcentre, derfor måtte kontanthjælpsmodtagere ikke tage ud af landet uden aftale herom. Det gav problemer i kommuner, hvor grænsen til Tyskland er så nær, og hvor borgerne på normal vis handler ved grænsen, i samme omfang som borgere i andre kommuner handler i deres lokale supermarkeder. Dette udtrykker, at den aktuelle styring på området komplicerer frontlinjens arbejde med beskæftigelsesindsatsen. Man har her sat generel lovgivning ned over et bredt område, hvor lovgivningen ikke nødvendigvis giver mening i alle tilfælde. Elementerne herover taler for, at der aktuelt er en styring præget af bureaukratiske processer i indsatsen, hvor der ikke er plads til at tænke på normative værdier i henhold til borgerne. Hertil fortsætter respondenterne:

”(...) Det her stod vi jo fast på at sådan er lovgivningen. Så kommer pressen jo og siger at det fuldstændigt åndsvagt og så spørger de jo de 19 andre kommuner hernede i Syd Danmark. Jamen de har ikke noget problem – det er bare fordi vi har en stram tolkning her i Aabenraa. Og der var også nogen der sagde – det har de altid nede i Aabenraa. Ja, men okay – det er så fint nok, så har vi jo så nogle politikere i Aabenraa som stiller spørgsmål til sådan en som mig og siger: ”Er du helt sikker på at det ikke bare er jer der overdriver eller overfortolker på lovgivningen?”. ”Jamen det står klart og tydeligt her det må man ikke”. ”Jamen hvorfor gør det andre det så?”.” (Bilag 1, s. 9).

”Ankestyrelsen har givet os medhold i de klager der var kommet. Hvorfor gør de andre det ikke? Ja det kan jeg af gode grunde ikke svare på. Men der skal i også lære – at der skal man også huske at sige

man ikke svare på hvorfor andre gøre noget, der er ulovligt eller tolker på noget, på en anden måde en hvad man selv gør. Lovgivningen er altid til fortolkning sådan er det bare. (...) men det korte og det lange er at vi står fast. (...). (Bilag 1, s. 9).

Fra citaterne fremgår det, at Aabenraa Kommunes beskæftigelsesindsats står fast ved den lovgivning, der gælder på området, også selvom disse komplicerer indsatsen og giver negativ omtale i pressen. Ifølge respondenterne lever de omkringliggende kommuner ikke op til den konkrete lovgivning og stiller derfor Aabenraa Kommune i et dårligere lys, ved at de får et image af at være strenge og rigide i indsatsen. Denne tilgang relaterer sig til styringsparadigmet bureaukratistyring, hvor værdier er fastlagt politisk, og der derfor ikke er plads til normative værdier i indsatsen. Pointen relaterer sig til den aktuelle styringspraksis i Aabenraa Kommune, og er ikke nødvendigvis måden, hvorpå styringen i kommunen ønskes. Hertil udtrykker respondenterne: *"Så det er rigtigt at vi synes også det var fuldstændigt åndsvagt. Men hvis vi synes det er åndsvagt kan vi så lade være med at sanktionere folk der gør det? Nej det kan vi ikke, fordi loven siger jo at det skal vi."* (Bilag 1, s. 10). Citatet viser, at respondenterne ikke nødvendigvis er enige i de love, de skal følge, men de følger dem, fordi de er politisk fastsatte. Respondenterne udtrykker, at den nuværende ramme besværliggør kommunens mulighed for, at yde den bedst mulige indsats, hvilket stemmer overens med den herskende diskurs, identificeret i analysen på makroniveau. Her beskrives styringsintentionen, som et ønske om mere fokus på de normative værdier frihed og værdighed. Det viste sig i øvrigt at den omtalte lov var i strid med EU-lovgivning og er derfor siden blevet ændret (Bilag 1, s. 10).

4.2.3 Samarbejde mellem a-kasser og jobcenter

I interviewet med Aabenraa Kommune bliver inddragelse af samfundsmæssige aktører hovedsageligt nævnt i forhold til, at a-kasserne har overtaget dele af jobcentrenes opgaver. A-kassernes ansvar for de første tre måneder af indsatsen for deres medlemmer startede som en forsøgsordning, men er siden

januar 2024 blevet gjort permanent. Respondenternes refleksioner om deres samarbejde med a-kasserne beskrives i følgende citat:

“Det er lovgivningsmæssigt, at noget af indsatsen er overgået til a-kasserne per første januar. Det er de første tre måneder, og der var snak om at den skulle gå helt op til tre måneder. Men jeg ved ikke helt hvor den lander henne efterhånden, fordi man lavede nogle evalueringer, som var nogle kvalitative evalueringer. (Evalueringerne viser) det er rart at snakke med din a-kasse, ja selvfølgelig er det rart at snakke med din a-kasse for der hedder jeg medlem, hvor hos os hedder de borgere. Men da man så så på tallene fra den kvalitative evaluering så så det lidt anderledes ud, de kom faktisk ikke hurtigere i arbejde (i a-kasserne) men lidt langsommere end i jobcentrene.” (Bilag 1, s. 17).

I citatet nævner respondenterne den nye lovgivning omkring overdragelsen af opgaver til a-kasserne, og der forekommer en tvivl om, hvorvidt a-kasserne ender med at få overdraget tre eller seks måneders ansvar. Hertil påpeger respondenterne, at borgere statistisk set bedre kan lide at have et jobsøgningsforløb ved a-kasserne end ved jobcentrene. Respondenterne er dog hurtige til at pointere, at borgernes velbehag i forløbet ikke er betinget for indsatsen succes, da a-kasserne er langsommere til at få borgerne i job end jobcentrene. Heraf reflekterer respondenterne over, hvad der får betydning for om a-kasserne får mere ansvar. Forstået på den måde, at hvis staten vælger, at a-kasser skal overdrages mere ansvar, giver de borgerne hvad de ønsker og har det bedst med. Det relaterer sig mere til en NPG-lignende tilgang, eftersom at man forsøger at inddrage samfundsmæssige aktører. Hvis staten på den anden side vælger at overdrage tre måneders ansvar i stedet for seks måneder, kunne dette indikere, at effektiviteten af at få borgere i job anses som vigtigere end borgernes tilfredshed med deres jobsøgningsforløb. Dette kan relateres til en NPM-tilgang eller bureaukratistyring, hvor effektivitet i indsatsen er prioriteret højere end normative værdier.

I analysen af makroniveauet bliver det klargjort, at der udover a-kasserne ikke direkte nævnes andre aktører, som er indtænkt en rolle i beskæftigelsesindsatsen. En begrundelse for, at staten ikke

inddrager flere aktører på makroniveauet, kan være, at de ønsker at kommunerne selv inddrager aktører lokalt. På den måde giver staten mulighed for, at kommunen kan inddrage de aktører, de mener passer bedst til deres lokale indsats. Hertil forekommer der i interviewet med Aabenraa Kommune ikke nogen italesættelse af et ønske om, at inddrage yderligere aktører. Respondenterne følger den herskende diskurs, hvor den eneste samfundsmæssige aktør, der bliver inddraget i indsatsen, er a-kasserne. I den herskende diskurs findes et udtalt ønske om, at der skal inddrages nogle private og samfundsmæssige aktører i beskæftigelsesindsatsen, selvom disse aktører ikke udpeges. I interviewet forekommer der ikke et behov for, at inddrage andre aktører end de kommunale, hvilket kan beskrives som et moddiskursivt udsagn.

I relation til overdragelsen af opgaver til a-kasserne omtaler respondenterne i interviewet, at der mellem a-kasserne og Aabenraa Kommune er et godt samarbejde, men at de eneste problemer, der har været i samarbejdet, er lovgivningen på området. Dette forekommer blandt andet i de to nedenstående citater:

“Det fungerer udmærket, vi har altid haft godt samarbejde med a-kasserne. Det som er vores udfordring i øjeblikket er, at man har sjuksket lovgivningen, men det er ikke første gang.” (Bilag 1, s. 18).

“Så vi har allerede fået overdraget de første tre måneder af indsatsen til a-kasserne. Det roder vi så rundt med i øjeblikket. (...) Ja det har kørt siden første januar. Og alle de problemer der har været med det. Sjuksket lovgiving og..” (Bilag 1, s. 4).

I citaterne omtaler respondenterne lovgivningen som sjuksket, samt implementering af den som problemfyldt og udfordrende. Måden hvorpå respondenterne omtaler implementeringen af lovgivning indikerer, at samarbejdet med a-kasserne kan være bedre under andre forudsætninger. Dette tyder på at den aktuelle indsats er præget af en bureaukratistyring, hvor inddragelse af

samfundsmæssige aktører, med afsæt i lovgivning ikke imødekommes. Den herskende diskurs fra analysen på makroniveau lyder derimod, at man fra statens side i fremtiden ønsker at give de enkelte kommuner mere frihed i beslutninger om inddragelse af samfundsmæssige aktører, og taler for en NPG-styring, hvor inddragelse af samfundsmæssige aktører imødekommes, da det kan styrke indsatsen i tilfælde, hvor de enkelte kommuner selv har svært ved at løse opgaven.

4.2.4 Relationer og økonomiske forbehold besværliggør tværinstitutionelt samarbejde

I interviewet med Aabenraa Kommune bliver horisontal koordination omtalt i relation til samarbejdet med andre kommuner. Heraf beskriver respondenterne forskellige udfordringer ved det tværkommunale samarbejde som fremstår af nedenstående citat:

“Ja – og så kan du også stille som helt grundspørgsmål til selve beskæftigelsesområdet. Hvorfor er det egentligt at den er bundet op på en kommune? Altså arbejdsmarkedet følger jo ikke kommunegrænserne, det kommer det aldrig til. Hvorfor er det så man har valgt at lukke den gamle arbejdsmarkedsformidler struktur som var tværkommunal?” (Bilag 1, s. 23-24).

Citatet beskriver en form for nødvendighed for tværkommunalt samarbejde, da arbejdsmarkedet ikke følger kommunale grænser. Der bliver også udtrykt utilfredshed med de ændringer der kom i kommunalreformen fra 2007. Før kommunalreformen var kommunerne samlet i grupperinger baseret på geografisk placering. Grupperingerne gjorde, at de nærliggende kommuner havde et formaliseret samarbejde. Respondenten udtrykker utilfredshed med, at kommunalreformen nedlagde arbejdsmarkedsformidlingen, hvilket medfører udfordringer i samarbejdet, fordi det nu er mindre formaliseret. Fra respondenternes perspektiv er kommunalreformen dermed et eksempel på lovgivning, som har skabt udfordringer og besværliggjort tværkommunalt samarbejde. Respondenterne udtrykker dermed, at der med fordel kan foretages en ændring af styringen på beskæftigelsesområdet, således at det bliver nemmere at lave tværkommunale samarbejde. Her taler

respondenterne ind i en NPG-styring, fordi de har en forståelse af at sager kan være komplekse og at det kræver samarbejde mellem flere instanser at løse dem.

En anden udfordring som respondenterne beskriver ved tværkommunalt samarbejde, er forskellen på organiseringen i kommunerne. I nedenstående citat omtaler respondenter netop denne problematik:

“Så jeg kan jo godt sidde i møde med en, der er magen til mig ovre fra Sønderborg, men hun kan bestemme mindre end jeg kan, for jeg har fuldstændig magt over både mit personale og budget. Det vil hun måske ikke have og så kan de have delt kagen lidt forskelligt, hvor hun så også sidder med sygedagpenge og noget andet, og jeg sidder med sygedagpenge og noget helt andet. Så vores interesser er lidt forskellige, hvilket jo nogle gange er en udfordring når man skal samarbejde, men der handler det jo om at se på opgaven og se hvordan løser vi så det. (..) Men det er også en af de ting, som kan være lidt en barriere for at lave et ordentligt samarbejde, at områderne ser forskellige ud. Og at jeg måske skal samarbejde med to personer ovre i Sønderborg, hvor de er to personer og jeg er en person.” (Bilag 1, s. 21).

I citatet beskriver respondenterne forskelligheden i kommunernes organisering som en udfordring for samarbejdet. Heraf bliver det eksemplificeret med, at en person kan være ansvarlig for et område i en kommune, hvor der i en anden kommune kan være to personer, som er ansvarlige for det samme område. Organisering kan dermed også på andre punkter være vidt forskellig, hvilket kan gøre det svært at finde en mellemvej for samarbejdet, hvor alle parter kan relatere til hinanden.

Interviewet med Aabenraa giver ligeledes et indblik i aktørernes perspektiv på tværkommunalt samarbejde, som værende et middel til et formål, hvor møder med andre kommuner ofte bliver et spørgsmål om, hvem der skal stå for, at varetage en udgift. Nedenstående citat beskriver denne dynamik:

“Og det er også sådan noget et samarbejde handler om, hvornår er det os og hvornår er det nogle andre? Og så kan samarbejdet i virkeligheden gå ud over borgen fordi vi kigger for meget på hvem der har udgiften frem for hvem der har udgiften. Selvom vores samarbejde handler om at finde den bedste løsning for borgeren. Men vi har også en børnehave som skal nedlægges eller ej. Og det er en del af en helhed som en kommunal økonomi skal tage hensyn til.” (Bilag 1, s. 20).

Respondenterne beskriver i citatet, at der i mødet med andre kommuner, ofte bliver lagt vægt på det økonomiske aspekt af samarbejdet. Selvom der også er et indtryk af, at respondenterne ønsker at få det bedste ud af samarbejdet, opridses citatet alligevel en NPM-lignende skepsis på tværkommunalt samarbejde, hvor minimeringen af egne udgifter prioriteres af alle involverede aktører.

4.2.5 Den gældende incitamentsstrukturens problematikker

I analysen af den herskende diskurs fyldte incitamenter minimalt i italesættelsen af, hvordan den fremtidige beskæftigelsesindsats skal styres. I det interview, der ligger til grund for denne del af specialet, var incitamentsstrukturernes betydning for beskæftigelsen, både i dag og i fremtiden, et emne der fyldte en del. Respondenternes forhold til den nuværende incitamentsstruktur beskrives i dette citat:

“Så de siger ikke hvad vi skal, men hvis pengene forsvinder... Ja... Vi løber jo altid derhen hvor pengene de er, ikke? Så... på den måde er der rimeligt frit slag på hylderne hvis vi selv betaler. Det gør vi ikke. Så det er det der økonomi og incitamentsstruktur man arbejder med i beskæftigelsesindsatsen. Det er den måde, kan man sige vi har frie rammer, men der er ligesom nogen der bestemmer hvor lavt til loftet der skal være.” (Bilag 1, s. 13).

Det ovenstående citat beskriver, elementer af den styringsstruktur der findes i jobcentrene. Jobcentrene har frie rammer til at råde over deres økonomi, men de er begrænset af den incitamentsstruktur, der er opstillet af staten. Lovmæssigt har kommunen og jobcentret relativ frihed til at prioritere opgaver. Dette er et element af NPM-styring, hvor styringen er opbygget som et markedsforhold. Ændringer i incitamentsstrukturen medfører, at jobcentrene agerer anderledes. Der gives et eksempel på netop det i dette citat: *“Men i gamle dage havde vi mulighed for jobsøgningskurser som vi brugte rigtigt meget fordi det faktisk gav god mening, men det kan man sige, det er der hvor lovgivningen så forhindre os det nu, kan man sige fordi de fjerner det finansielle grundlag for at drive det.”* (Bilag 1, s. 13). Her beskriver respondenterne, at et program, som ifølge dem giver god mening, nedlægges grundet en ændring af incitamentsstrukturen. Dette eksemplificerer den dynamik, som eksisterer i en markedsstyret institution, hvor borgernes outcome når de interagerer med systemet, afhænger af den finansielle struktur. Direkte siger den ene respondent, at man ikke altid finder den mest meningsfulde løsning for en borger i dette citat: *“Det præger selvfølgelig også den måde vi driver jobcentre på, vi prøver at slippe af med folk hurtigst muligt. Det betyder også at det ikke altid er den mest meningsfuld løsning der findes.”* (Bilag 1, s. 18). Igennem interviewet bliver der generelt udtrykt denne problemstilling, det kan forstås som et udtryk for respondenternes neo-weberianske forståelse af deres egen rolle, som primært er at skabe værdi for borgerne, men det bliver forhindret af at staten ikke vil afgive kontrol til embedsværket.

En anden problemstilling, som fylder en del i interviewet, er at der findes en gruppe af udsatte borgere hvis behov, ifølge respondenterne, ikke varetages tilstrækkeligt grundet incitamentsstrukturen. Dette kommer til udtryk i citater som dette:

“Den fungerer meget godt, først havde vi en struktur hvor de skulle i aktivering, så vi piskede dem ud i en masse forløb, for at refusionen var dertil. (...) de 80 procent af dem (ledige borgere) har alle mulige problemer. Over halvdelen af alle dem som er i jobcentrene idag har psykiske udfordringer, de er ikke lige klar til at gå ud og tage et job, der noget andet vi skal hjælpe dem med inden. Man kan godt have

psykiske udfordringer og passe sit arbejde, men der er en gang imellem noget der lige skal koordineres for at man selv får den forståelse. Så vi kommer hurtigt ud af det med at vi fik 80 procents tilskud og kommer derned hvor vi kun får 20 procent. “ (Bilag 1, s. 18).

Citatet illustrerer, at der findes en gruppe af borgere, hvis behov ikke kan dækkes af refusionsordningen, fordi de ikke er i stand til at tage et job inden for den tidsramme, der er bestemt af staten. Jobcenterets refusion for disse borgere er på det laveste niveau. Det har den betydning at disse borgere nedprioriteres, fordi jobcentrene skal varetage de borgere der hurtigt kan komme i arbejde, for derved at sikre budgetterne. Der beskrives den samme tendens i dette citat, som også omhandler den forventede besparelse i den nye reform:

“Det er at den investering vi har gjort har været til den del af arbejdsgruppen som ikke er særligt gode og som ikke er særligt nemme at få arbejdsmarkedsparate. Dem som finder et nyt arbejde efter 3 måneder behøver ikke ret meget hjælp, så der er ikke sammenhæng mellem hvor er massen og hvor er effekten. Det er den øverste del, vi få ud. Derfor falder ledigheden hurtigt, men grundstammen er der stadig. Den koster lige meget. Det er det som arbejdsmarkeds politikere ikke helt forstår sammenhængen i. “ (Bilag 1, s. 19).

I ovenstående citat beskrives der for respondenterne en central dynamik, at der er en betydelig gruppe af ikke-arbejdspare borgere, som i dag er i beskæftigelsessystemet. Disse borgere er ikke i stand til at varetage et arbejde, derfor nytter det ikke at tvinge dem hurtigt i beskæftigelse. Her udtrykkes der en frustration over, at disse borgere ikke kan få den form for hjælp, som de har behov for. Det kan forklares ud fra respondenternes neo-weberianske tankegang, eftersom deres muligheder for at skabe værdi for borgere og samfundet er begrænset af staten, som ikke vil overgive kontrol.

4.2.6 Delkonklusion

Igennem analysen af interviewet med respondenter fra Aabenraa Kommune, er det blevet påvist at de udtrykker samhørighed med den herskende diskurs. Det italesættes at der er et behov for at gøre op med bureaukratistyring og målingsstyring. Dette kommer specielt i udtryk i forbindelse med det nedlagte 'Velfærdskommune' projekt.

Respondenterne udtrykker gennem interviewet en neo-weberiansk tankegang, som kendetegner den måde de ser deres egen rolle i indsatsen. De ønsker friere rammer for beskæftigelsen, fordi de mener, at de kan håndtere opgaver bedre på den måde og derved skabe værdi for borgerne. Den gældende bureaukratistyring betyder, at der ikke er rum til normative værdier i beskæftigelsesindsatsen. Respondenternes neo-weberianske tankegang kommer blandt andet i spil i respondenternes ønske om at gøre op med bureaukratistyring. Det skyldes, at der er et behov for, at ændre incitamenttilgangen så udsatte borgere ikke bliver glemt i systemet. Generelt er respondenterne ukritiske til incitamenter i styring, de udtrykker dog, at de gældende reglerne omkring refusion er ulogiske. Respondenterne giver udtryk for nødvendigheden af et opgør med bureaukratistyring og målingsstyring mere end markedsstyring, som de generelt ikke er kritiske omkring.

Respondenternes neo-weberianske tankegang er i overensstemmelse med den herskende diskurs, hvor der ønskes et større fokus på normative værdier og borgernes velbefindende. Respondenterne er overvejende positive omkring statens diskurs for reformen. Samtidig udtrykkes der gennem hele interviewet en skepsis, om hvorvidt reformen vil leve op til dens løfter. Respondenterne er enige i diskursen, men har ikke tiltro til, at de styringsintentioner som forekommer, faktisk bliver fulgt op med lovgivning, der kan gøre dem til en styringspraksis.

Et centralt element af den herskende diskurs er et ønske om, at inddrage flere private og samfundsmæssige aktører. For respondenterne er inddragelse af andre aktører i udbredt grad med baggrund i lovgivning og regler. Hvis ansvar er det at behandle én sag, hvem skal betale. Det samme

gælder for deres holdning til tværkommunalt og tværinstitutionelt samarbejde. Respondenterne udtrykker en bureaukratisk og NPM-præget tilgang til disse former for samarbejde, hvilket må anses som i nogen grad at være moddiskursivt.

4.3 Delanalyse på mikroniveau - Esbjerg Kommune

Specialet undersøger i denne analyse mikroniveauet; Esbjerg Kommunes beskæftigelsesindsats. Analysen tager afsæt i et interview med en respondent fra Esbjerg Kommunes jobcenter. Transskribering af interviewet, er vedlagt som bilag 2. Mikroniveauet i disse afsnit, forstås ved at der udelukkende tages udgangspunkt i en empirisk ramme på kommunalt niveau. Analysen kommer ind på de tematiske fokuspunkter, der er præsenteret i operationaliseringsafsnittet 3.2. Derfor indgår begreberne *centralisering*, *værdier*, *inddragelse af samfundsmæssige aktører*, *horisontal koordination* og *incitament* i undersøgelsen af interviewets diskurs. Hertil sammenholdes pointerne i analysen med den identificerede diskurs fra analysen på makroniveau, for at undersøge om der er kongruens mellem makro- og mikroniveauet.

4.3.1 Erfaringer med en decentraliseret indsats

I diskursen fra staten, er der et stort fokus på opgøret med bureaukratistyring i form af frisættelse af kommunerne. Projektet 'Vindmøllen' er et projekt, som på mange måder er alternativt til gængse strukturer, derfor bør respondentens svar forstås i den kontekst. Herunder beskriver respondenten, hvordan et opgør mod ulogiske regler i den bredere beskæftigelsesindsats, vil føre til en forbedret indsats:

"(...) jeg håber i hvert fald der bliver løsnet lidt op for sådan nogle rigide regler, i forhold. nu tænker jeg meget de unge, men det gælder selvfølgelig hele vejen rundt fordi, man kan også tag det den indgang, at hvor fanden skal forsikrede ledige komme i jobcenteret og sin a-kasse, det er jo

fuldstændigt gak i låge. De kan da bare nøjes med at komme i deres a-kasse, de har betalt til en forsikringsordning (...)” (Bilag 2, s. 6).

I citatet beskriver respondenterne nogle af de tanker, der også kommer til udtryk i den herskende diskurs på makroniveauet. Respondenten tilslutter sig den herskende diskurs omkring opbrud med ulogiske regler og proceskrav, men gør det på en indirekte måde, hvilket kan skyldes, at respondenterne ikke, selv på samme måde, er underlagt disse begrænsninger. Respondenten udtrykker dog at der med fordel kunne gives mere frihed til kommunerne generelt, i citatet herunder:

“Men det er mere om man laver en klog indsats, for man kan godt, tror jeg, lave en klogere indsats, fordi der er rigtigt meget administrativt arbejde i og der er rigtigt mange som sidder og administrerer det. Der kunne man måske godt kigge på om der skulle være så mange, om der skulle være så mange regler. Skulle man give noget mere frihed og mere frihed til kommunerne. Nu skal alt styres med ministeren og hvis vores kommune overtræder rammerne for meget, så skal vores borgmester til kammeratlig samtale hos ministeren. Hvorfor ikke bare lade kommunerne klare det her? Vi kan sgu da klare så meget andet ikke? Men ja, jeg tror også der kommer nogle besparelser på det her.” (Bilag 2, s. 18).

Heraf forstås det, at respondenterne mener, at man med fordel kunne give ansvaret for beskæftigelsesindsatsen til kommunerne, med den forståelse at det skal ske under friere rammer. Det taler for, at der skal ske en decentralisering og et opbrud med den nuværende bureaukratiske styring af området. Opgøret med netop bureaukratistyring, kan forstås ud fra det, som respondenterne fremhæver som ændringsværdigt; at der er så meget administrativt arbejde. Gentagende gange i interviewet kommer det til udtryk, at respondenterne er skeptiske omkring, hvorvidt der ender med at ske tilstrækkelige forandringer. I ovenstående citat kommer det til udtryk ved, at ministeren fortsat skal være involveret, hvilket betyder, at kommunerne alligevel har begrænset frihed til at agere. Citatet kan argumentere for, at respondenterne udviser en neo-weberiansk tankegang, idet

embedsmanden udtrykker et ønske, om at politikerne afgiver nogle af deres beslutningskompetencer, men samtidig udtrykkes der en skepsis, om hvorvidt de faktisk er villige til at gøre det. Adspurgte til om respondenterne er optimistiske om hvorvidt reformen kommer til at lykkes med at opnå en forbedret indsats, svarede følgende:

“(...) jeg håber og har også en optimisme over at man prøver at være lidt mere fornuftig den her gang, for der har været mange gode kræfter i gang, blandt andet reformkommissionen, som vi har kommet med input til, men jeg er også lidt bange for at politikerne i virkeligheden, det er i hvert fald det jeg har oplevet gennem årene, at så falder de alligevel lidt tilbage til det gamle. For hvis man skulle lave en reformkommission, så skulle man jo starte fra scratch, så skulle man jo belt.... Og det gør man jo ikke, så kan det være man ændrer et navn, så vi ikke hedder jobcenter og sådan nogle ting ikke? Det ser ikke ud til, de pejlinger vi har fået, at de er ved at ændre hele beskæftigelsessystemet, så hvis man igen lapper på noget der er blevet lappet på 1000 gange, så er jeg ikke videre optimistisk.” (Bilag 2, s. 17).

Her udtrykker respondenterne sin dualitet i forhold til reformen. Både med en optimisme i forhold til de ideer og individer som driver reformen, men samtidig en frygt for at reformen ultimativt bliver udhulet, fordi politikerne ikke vil afgive kontrollen til andre instanser. Generelt fylder centralisering ikke så meget i dette interview, hvilket primært skyldes, at interviewet er foretaget i en allerede decentraliseret instans. Respondenten tilslutter sig den herskende diskurs om, at en decentralisering og afbureaukratisering vil forbedre beskæftigelsesindsatsen. Med udgangspunkt i en neo-weberiansk tankegang udtrykkes der en skepsis omkring, hvorvidt staten faktisk vil overgive kontrollen til de decentraliserede instanser.

4.3.2 Relationel velfærds rolle for værdier i indsatsen

I analysen af den herskende diskurs om styring i den danske beskæftigelsesindsats, forekommer der på makroniveau en forståelse af, at normative værdier som frihed, værdighed og især borgerinddragelse skal spille en større rolle i den fremtidige indsats. Denne forståelse findes ligeledes i interviewet foretaget med respondenterne fra Esbjerg Kommunes beskæftigelsesindsats. I forbindelse med projektet 'Energi til hinanden' og oprettelsen af 'Vindmøllen', spørges der ind til hvilke tanker der ligger bag projektet. Hertil er det særligt indsatsens ønske om at distancere sig fra paragraffer og regler samt nye overvejelser om placering af beslutningskompetencen, der stilles ind på. Hertil svarer respondenterne:

"Altså da vi havde den snak om "hvad gør vi?", der fik vi også kontakt til Socialt Udviklingscenter og Lauritzens Fonden og i den forbindelse så bliver faktisk meget interesseret i noget der hedder 'Relationel Velfærd', som er nogen principper om hvordan man kan inddrage borgere. Det handler i bund og grund om, at man vender magtbalancen på hovedet, at det ikke er kommunen der har magten, det er faktisk borgerne. Det tænkte vi jo, det er jo en rigtig god måde at tage udgangspunkt i "hvad er det egentligt de unge vil?", for det er jo sjældent der bliver spurgt om det i indsatsen, der bliver sådan mere kommanderet: "nu skal du have en praktik" og den slags ting vil vi væk fra, fordi de unge – det har vi også oplevet nu, de er fuldstændigt immune overfor det og der hader det som pesten, at man bare bliver sparket ud i praktik – det gør de voksne i øvrigt også. Så vi tænkte vi vil arbejde efter relationel velfærdsprincipperne og vi vender indsatsen på hovedet, så vi tager udgangspunkt i hvad de unge – det er deres liv, hvordan forstiller de sig, at de kommer videre... Og så var der derfra, at vi skabe indsatsen, det var ud fra sammen med SUS - Socialt Udviklingscenter."
(Bilag 2, s. 3).

Her kommer det tydeligt til udtryk, at indsatsen i projektet 'Energi til hinanden', er baseret på en værdi om en høj grad af borgerinddragelse. I citatet nævnes tilgangen til relationel velfærd, som

grundlæggende er baseret på en tanke om, at inddragelse af borgere i velfærdsforløb skaber bedre indsatser. Gennem stærke relationer til borgerne forsøger kommunen at udføre en indsats, som på sigt skal give bedre resultater, end den mere kortsigtede indsats; med det formål at få borgerne tilbage på arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt. Den relationelle velfærd opnås ved, at borgeren inddrages – ikke blot i tilrettelægnings af egne forløb, men også i planlægningen og udviklingen af miljøet og strukturen af institutionen, som tilbyder indsatsen. Således at borgerne føler de har en medbestemmelse, og at de bliver hørt. Hertil siger respondenterne: *”Så de unge er med og vi har også et ungepanel som giver os råd og vejledning hele tiden, på godt og skidt(...) Så de er med hele vejen og de unge kommer også når vi holder noget og kan også ytre sig om hvad der skal ændres.”* (Bilag 2, s. 4). og *”(...) Det er jo ikke tvang på den måde det er oplysning, så det er selvfølgelig også.. man kan selvfølgelig også sige at ”i bestemmer alt”, og det gør de også. De bestemmer hvilke programmer vi laver og så videre og også hvilke aktører vi trækker ind.”* (Bilag 2, s. 4). Citaterne beskriver, hvordan borgerne bliver inddraget i udformningen af den fremtidige beskæftigelsesindsats relateret til projektet. Her benyttes paneler af borgere, som afsæt i udviklingen på området. Alt dette spiller ind i den herskende diskurs fra analysen på makroniveau. Normative værdier har stor betydning for indsatsen i ‘Energi til hinanden’, og derfor indikerer citaterne, at der fremkommer neo-weberianske tankegange om indsatsen i Esbjerg Kommunes beskæftigelsesindsats.

Udover den mere vidtgående relationelle velfærd, fremgår der ligeledes en diskurs om frihed i indsatsen i interviewet. De unge borgere, som er en del af ‘Vindmøllen’, har i høj grad frihed i deres indsats. Denne kommer blandt andet til udtryk her, hvor respondenterne svarer på et spørgsmål, om hvornår en borger i deres projekt er færdigbehandlet:

”Det er den når den unge, lidt firkantet sagt, når den unge selv siger at nu vil han gerne i arbejde. Det er sådan set meget simpelt, men selvfølgelig så bruger vi rigtig meget samtaler og vi bruger meget at spørge ind til også undrende spørgsmål til den unge om hvordan det går, for hvis den unge siger

"Jamen det går godt", så er det ikke altid det er rigtigt vel, det kan jo så godt være der er noget hvis man spørger "har du fået en bolig?", "Nej det har jeg ikke", så begynder verden allerede at krakelere lidt. "Nåe hvordan går det, har du stadigvæk et misbrug", "Jaae det har jeg stadig". "Nåe men jeg synes du sagde du ville i misbrugsbehandling?", "Jaae, men jeg er ikke lige kommet det endnu". Så man kan jo hurtigt se de der barrierer der er, men vi har nogen hvor vi kommer ud og de har nogle psykiske barrierer som ikke er færdigbehandlede, som selv sige "Jamen jeg har det bare så godt nu, at jeg faktisk gerne vil starte i arbejde igen". Vi er jo hele tiden projektøren på den enkelte, men uden at presse dem. Selvfølgelig for at se om indsatsen virker, eller om vi måske skal snakke med nogen om at gøre noget anderledes – og det må man godt." (Bilag 2, s. 15).

Her er det tydeligt at borgeren er herre over eget forløb. Den unge borger er ikke færdigbehandlet, før de selv føler sig klar til, at skulle prøve kræfter med arbejdsmarkedet igen. Det gælder ligeledes for de borgere, som stadig kæmper med forskellige problemer, disse presses ikke til at fortsætte i forløbet. Det vil altså sige, at det ikke er indsatsen der dikterer borgerens liv, men nærmere agere rådgivende herom. Denne pointe underbygger derfor, den allerede opstillede forståelse af, at normative værdier i indsatsen, er af stor betydning for den lokale styring.

Relateret til spørgsmålet omkring værdighed i beskæftigelsesindsatsen, spørges respondenterne, under interviewet ind til, hvordan der måles på udvikling i henhold til den enkelte borgers situation, og her svarer respondenterne: *"Vi har et progressionsskema som ungeadviseren udfylder sammen med den unge. Også har vi en faglig projektleder som tager sig af, at få nogle snakke med ungeadviseren om der er noget progression i sagen."* (Bilag 2, s. 8). Her fremgår det, at den enkelte borger ikke vurderes uden selv at have været med til at beskrive den konkrete udvikling i deres situation, inden udviklingen drøftes med en anden sagsbehandler. Denne tilgang imødekommer den enkelte borger og taler for at værdighed er en faktor i indsatsen. I forlængelse af dette faciliterer 'Vindmøllen' aktiviteter med borgerne for skabe et godt møde med beskæftigelsesindsatsen, hvilke beskrives her:

”Det kunne være.. For eksempel det er alt muligt.. Det kunne for eksempel være en fisketur, man vil gerne ud og fiske. Fordi vi skal jo gøre noget sammen i grupper, ikke? Så hvis samme gruppe gerne vil ud og fiske så tager man ud og fisker med en ugeadvisor og på den måde så sidder man.. det er vores erfaring er, at på sådan en fisketur så får man snakket om altmuligt. Så vi kører meget.. og hvis det koster.. hvis de nu vil på fisketur på Mallorca, så bliver vi nok nødt til at sige, at det har vi ikke penge til, ikke? (...) (Bilag 2, s. 8).

”(...) Vi har LAN-party, hvor det er to medarbejdere som står for det, også er de andre unge med der. Vi har fodboldturnering hvor så er der nogen som står for det. Så har vi været i biografen, så er der nogen som står for det.” (Bilag 2, s. 11).

I citaterne fremgår det, at indsatsen i ‘Vindmøllen’ bygger relationer til og mellem borgerne. I form af tiltalende aktiviteter, skabes der et sted hvor borgerne kan mødes med ligesindede i nogle rammer, der samtidigt giver indsatsens medarbejdere muligheden for at komme ind på livet af borgeren. Man tager borgerne ud og er aktive, frem for at sidde i et kontormiljø. Samtidigt skaber man et fællesskab af ligesindede, hvor borgere der har det svært med deres ledighed, møder andre i samme situation, og er aktive sammen med dem. Indsatsen må derfor anses for at være givende i forhold til borgernes selvværd, og kan på den basis være med til at skabe bedre rammer for en succesfuld indsats. I forlængelse af dette kan borgerne også bruge faciliteterne i ‘Vindmøllen’ uden for åbningstid, så borgerne har mulighed for at mødes med hinanden i kommunens faciliteter, uden at det behøver være i forbindelse med noget, kommunen styrer. Dette beskrives her:

”men de ved hvem de skal henvende sig til og hvis du vil have ferie, så er der en afløser på.. Og vi har også en vagttelefon de kan ringe på og i weekenden når vi ikke er her så har de lov til at være på Vindmøllen, de får nøglekort så er der en som er ansvarlig for det også kan de være på Vindmøllens område, også skal de ringe til mig hvis der er nogle problemer – den har aldrig ringet den telefon, vi har haft et problem i de har vi har kørt det, det har været engang hvor vi måtte irrettesætte en ung der

havde været der, han havde ikke lagt tæppet som han havde siddet med på plads også havde han glemt, at sætte en flaske på plads – og nu siger jeg iredesatte men det er bare for at fortælle det er der vi er, men det er fordi vi arbejder meget ud fra tillid, altså vi har tillid til hinanden.” (Bilag 2, s. 11-12).

Fra citatet kan man udlede at der mellem ‘Vindmøllen’ og borgerne er en tillidsbaseret relation i indsatsen, hvilket taler ind i en intention om at bringe værdighed ind. Dette styrker pointen om en neo-weberiansk tankegang i Esbjerg Kommunes beskæftigelsesindsats, og taler også ind i at denne forsøger at trække sig væk fra bureaukratistyring, hvor der ikke er plads til at tage forbehold for normative værdier. I forlængelse af dette udtaler respondenterne: *”(…) Men det er jo igen det der med, altså der er meget mere udgangspunkt i ledige og for, at have en opfattelse af at ledige mennesker er som alle andre som har nogle.. i virkeligheden så er det deres liv – det er jo det man skal have udgangspunkt i.”* (Bilag 2, s. 6). Her udtrykker respondenterne en stærk diskurs mod, hvordan borgerne bør anses i indsatsen. Det er borgernes liv, det handler om, og derfor bør de behandles værdigt. At respondenterne italesætter dette, må betyde at respondenterne ikke mener, at den aktuelle beskæftigelsesindsats imødekommer dette og taler derfor ind i den herskende diskurs fra makroniveauet, hvor værdier ønskes en større rolle i indsatsen.

Opsummerende for værdier i styringen af Esbjerg Kommunes beskæftigelsesindsats, er det at normative værdier spiller en stor rolle. Herunder både frihed, værdighed og borgerinddragelse igennem relationel velfærds-konceptet - hvilket taler ind i den herskende diskurs og den neo-weberianske tankegang. Samtidigt forekommer der en forståelse af, at borgerne skal behandles som individer der har brug for hjælp og ikke blot som sager. Dette kommer til udtryk ved at indsatsen sørger for at facilitere aktiviteter med henblik på at skabe et miljø, hvor borgerne føler sig trygge og dermed har en bedre mulighed for at opnå et succesfuld forløb i indsatsen.

4.3.3 Erfaringer med inddragelse af private aktører

Esbjerg Kommunes projekt 'Energi til Hinanden' blev startet af kommunens beskæftigelsesområde i et tæt samarbejde med samfundsmæssige aktører. I de nedenstående citater beskriver respondenterne, hvordan de på møder med deres leder undersøgte, hvad de kunne gøre for at få flere arbejdsløse unge i arbejde. I anledning heraf kontaktede de forskellige samfundsmæssige aktører og det førte til projektet:

“Så nu er jeg vendt tilbage igen og været leder af alle jobkonsulenterne i hovedkvarteret i Esbjerg på jobcenteret, og så for nogle år siden der kiggede jeg mig selv i øjnene og tænker hvis du skal prøve noget mere med udvikling og unge.. så det jo.. så kom vi til at snakke om at det projekt med at få 800 unge som vi kunne få i gang.. så snakkede vores jobcenterchef og jeg om vi kunne gøre noget og det var så opstarten på Vindmøllen.” (Bilag 2, s. 2).

“Altså da vi havde den der snak om “hvad gør vi?”, der fik vi også kontakt til Socialt Udviklingscenter og Lauritzen Fonden, og i den forbindelse så bliver vi faktisk meget interesseret i noget der hedder relationel velfærd, som er nogen principper om hvordan man kan inddrage borgere. Det handler i bund og grund om, at man vender magtbalancen på hovedet, at det ikke er kommunen der har magten, det er faktisk borgerne.” (Bilag 2, s. 2-3).

Citaterne beskriver, hvordan mødet med de samfundsmæssige aktører involverede nytænkning og introducerede respondenterne for relationel velfærd konceptet, som gør borgerinddragelse til kernen af beskæftigelsesindsatsen. Esbjerg Kommune og dets jobcenter indgik dermed i et samarbejde med Socialt Udviklingscenter og Lauritzen Fonden og startede projektet 'Energi til hinanden'. Samarbejdsaftalen for projektet bestod af, at de samfundsmæssige aktører stod for alt finansiering af projektet de første tre år, dog med undtagelse af at kommunen leverede og betalte for medarbejderne. Derudover var Den Sociale Kapitalfond projektejerne, hvilket er atypisk, da det ofte er kommunen, som har den titel, for denne type projekter. Kommunens villighed til at overgive ansvar til Den

Sociale Kapitalfond, er også et vidnesbyrd til Esbjerg Kommunes dedikation for at inddrage samfundsmæssige aktører i indsatsen. Dette afspejler den herskende diskurs fra makroniveauet, hvor staten forelagde et ønske om at inddrage flere samfundsmæssige aktører i indsatsen, og at denne inddragelse skal ske lokalt og med afsæt i den enkelte kommunes egne behov.

Efter tre år blev projektet permanentgjort af kommunen, hvoraf de overtog finansieringen. Tilfælde som dette, hvor der inddrages samfundsmæssige aktører for at kunne løse problemer, som det offentlige selv har svært ved at varetage, relaterer sig til NPG som styreform. Særligt fordi Esbjerg Kommune har identificeret et problem og aktivt søgt efter mulige samarbejdspartnere med henblik på at løse dette. Et andet aspekt der også afspejler NPG som styreform, er hvordan samfundets værdier, såsom borgerinddragelse, kommer til udtryk gennem samarbejdet med de samfundsmæssige aktører. Dette fremgår her i at borgerinddragelse er betydeligt for respondenterne i relation til indsatsen og dertil ligeledes respondentens interesse for relationel velfærd. Samarbejdet om projektet og inddragelse af de samfundsmæssige aktører gjorde, at relationel velfærd aktivt blev anvendt i alle aspekter af projektet. I nedenstående citat omtaler respondenterne et eksempel på dette:

“Ja og der lå det så også i kortene, når man snakker relationel velfærd, at så er det jo det omgivne samfund der skal være med til at løfte opgaven. Det er jo eksempel i forhold til de unge, så er det frivillighed, foreninger og så videre, vi bruger. Alt lige fra fodboldklubber til steder hvor man kan få hjælp fra hvis man har det dårligt rent i hoved for eksempel med psykiske udfordringer.. Så vi prøver at inddrage civilsamfundet så meget som muligt, civilsamfundet er jo så bredt.” (Bilag 2, s. 3).

Respondenten beskriver i citatet, hvordan anvendelsen af relationel velfærd har gjort det til en naturlig proces og en selvfølge, at de i projektet inddrager forskellige aktører, som giver mening for indsatsen. Dette kommer sig af, at relationel velfærd i sin helhed omfatter inddragelsen af borgere. Heraf er det vigtigt at inddrage flere forskellige samfundsmæssige aktører for at sætte indsatsen i kontekst til alle typer borgere. Relationel velfærd kan på mange måder relateres til værdierne i NPG,

da både begrebet og styringsformen gerne vil inddrage samfundsmæssige aktører og inkorporerer deres værdier i indsatsen.

Ved at relatere Esbjerg Kommunes indsats til diskursen på makroniveau, giver det mening, at staten ikke direkte inddrager andre samfundsmæssige aktører end a-kasserne. Hvis alle kommuners beskæftigelsesområder gør som Esbjerg, er det ikke nødvendigt for staten at inddrage flere aktører, siden det er bedre at inddragelsen sker på kommunalt plan, for at den bliver mere specificeret til lokalområdet.

4.3.4 Vidensdeling fremmer beskæftigelsesindsatsen

I relation til horisontal koordination har Esbjerg Kommune et aktivt tværkommunalt og tværinstitutionelt samarbejde. I nedenstående citat forklarer respondenterne, at de har haft overvældende mange henvendelser fra andre kommuner som ønsker at se hvordan 'Energi til Hinanden' projektet foregår:

"Du skal helst ikke nævne det, fordi vi har en venteliste på kommuner der gerne vil besøge os, se Vindmøllen og holde oplæg – det er jo den der pris, forbaskede pris der har gjort det. Bare i den her uge er der kommet to kommuner og – store kommuner og som har bedt om at få lov at komme på besøg. Og vi skal have besøg i næste uge af to kommuner, så det har vi rigeligt af samarbejde, plus vi har også været med i KL's topmøde og alt muligt.. Og så har vi også et tæt samarbejde med rigtig mange aktører i Esbjerg, vi har for eksempel psykiatrien – selvom det måske ikke er der, det rykker meget, men vi har trods alt et tæt samarbejde. Så vi er med de unge ude i psykiatrien. Vi har samarbejdet med virksomheder, vi har samarbejdet med andre afdelinger i Esbjerg Kommune, familieafdelinger, vores vejledere og PPR.. så hele vejen rundt (...) Så vi har alle de steder hvor de unge kan få hjælp eller hvor vi kan drage nytte af at have et samarbejde, så har vi det." (Bilag 2, s. 10).

Prisen der bliver beskrevet i citatet er ‘Kronprinsparrets Sociale Stjernedryspris’ som Esbjerg Kommune vandt i november 2023 og er overrakt til dem for “(...) *at tage afsæt i de unges behov og ønsker og for at tage nye metoder i brug, når de guider unge på vej mod job og uddannelse.*” (Kongehuset, 2023). Respondenten beskriver prismodtagelse som grundlaget for den ekstra opmærksomhed på deres projekt. Respondentens udtalelser i relation til prisoverrækkelsen, efterlader et indtryk af, at det har været overvældende at være i spotlightet på den måde. At de alligevel åbner op, og forsøger at give andre muligheden for at lære af deres oplevelser med projektet, viser, at det er en prioritet for dem at dele deres erfaringer og viden. Måden hvorpå respondenter i citatet beskriver det tværinstitutionelle samarbejde, viser at det er en institution der kender til sine begrænsninger og ved hvornår det er nødvendigt at række ud til andre, der er mere specialiserede for at give borgerne den bedst mulige oplevelse.

Respondenten beskrev også dette i interviewet: “*Vi breder det her ud og det har vi altid gjort, med de samarbejdspartnere vi har. Hvis vi har noget som andre kommuner kan få glæde af, så giver vi gerne.*” (Bilag 2, s. 19). Denne prioritering af horisontal koordination i form af videregivelse af information er kendetegnende for NPG som styringsparadigme. Grunden til dette er, at NPG anerkender at alle aktører, spiller en essentiel rolle for, at kunne imødekomme de komplekse udfordringer som samfundet står overfor. Citatet eksemplificerer dermed brugen af netværksstyring, hvor der samarbejdes ved videregivelse af information. Dette skaber en stærkere tværinstitutionel relation, som er fremmende for at løse problemstillinger, som den enkelte sektor for sig selv ville have besvær med.

I nedenstående citat beskriver respondenter hvordan succesen af ‘Energi til hinanden’ har ført til opstarten af en arbejdsgruppe:

“Men der er så sket det også, at efter vi havde så gode resultater så har vi et uddannelseshus, hvor alle unge i princippet kommer ind og de skal også til at efterleve principperne omkring relationel velfærd. Jeg sidder også i en arbejdsgruppe på Børn & Kultur, hvor skoler og institutioner alt muligt også skal

til, at arbejde med det her og det bliver også implementeret i resten af jobcenteret den måde, at arbejde på, men selvfølgelig med nogle nuancer i forhold til hvad det er ikke?” (Bilag 2, s. 5).

I citatet bliver det beskrevet at den nye arbejdsgruppe har til formål, at udbrede relationel velfærd tværinstitutionelt. Esbjerg Kommune har dermed anerkendt relationel velfærd som en effektiv måde at drive en indsats. Denne anerkendelse udtrykker, hvordan værdier spredt sig gennem horisontal koordination, siden relationel velfærd er fremmede for borgerinddragelse. Det er den bagvedliggende intention med NPG, at promovere horisontal koordination - at værdier og nyttig information bliver udvekslet både tværinstitutionelt, men også tværkommunalt. Esbjerg Kommune og respondentens anerkendelse af behovet for tværinstitutionelt samarbejde, stemmer overens med den herskende diskurs fra makroniveauet, hvor man ønsker at distancere indsatsen fra bureaukratistyring og derfor lader kommunerne udforme beskæftigelsesindsatsen under friere rammer.

4.3.5 En mere langsigtet tænkning: frisættelse fra økonomisk pres ved incitamentstrukturer

Beskæftigelsesindsatsen er kendetegnet ved den udbredte brug af incitamenter i styringen. Dette er primært i form af refusionsordninger, som præger den måde jobcentre prioriterer opgaver. Derfor er det relevant at forstå indsatser, hvor incitamenter ikke er så prævalente i styringen. ‘Vindmøllen’, der er en så markant anderledes tilgang til beskæftigelsespolitik, giver et perspektiv på, hvordan beskæftigelse uden incitament kan se ud.

Der udtrykkes gennem interviewet, at en af projektets styrker er, at indsatsen for de udsatte borgere ikke påvirkes af økonomiske incitamenter. Dette opnås ved, at ‘Vindmøllen’ er økonomisk uafhængig af refusionsordningen. Dette kommer til udtryk i citatet hvor respondenteren bliver spurgt ind til om de i projektet føler et økonomisk pres for at levere resultater.

“Det har vi ikke gjort indtil videre, men det skal jeg ikke afvise, at det kunne komme på et tidspunkt. Vi skal ikke blive i systemet mere end højst nødvendigt, altså men den der med hurtigt ind og hurtigt ud det giver i mit hoved ingen mening, fordi det er der ikke kvalitet i. Og vi har fået lov til indtil videre at sige det tager den tid det tager.. Men det bør vi kunne fordi hvis man ser på hvor længe de ellers ville være i systemet så er pengene hjemme tusinde gange, også fordi nu får man noget hvor man ikke vender tilbage hele tiden.” (Bilag 2, s. 9).

Respondenten udtrykker, at det er den økonomiske frihed fra incitamentsstrukturen, der muliggør at man kan tænke mere langsigtet. Opgøret med NPM's markedsstyring fremhæves som det, der skaber en forbedret indsats, fordi kvaliteten kan tages i betragtning, når der ikke er økonomisk pres for at yde den hurtigst mulige indsats. En vigtig pointe for respondenterne er, at de overordnede rammer fortsat gælder for deres indsats, selvom de er økonomisk uafhængige af incitamentsstrukturer. Det kommer til udtryk i citatet: *“Vi skal selvfølgelig være opmærksomme på hurtigt ind og hurtigt ud. Det gælder sådan set også for os. Man skal ikke blive længere end højst nødvendigt, men man skal også være klar – det er der vi sætter en lille krølle.”* (Bilag 2, s. 10). Citatet udfolder at ‘Vindmøllen’ som et økonomisk uafhængigt projekt er underlagt værdierne om en hurtig og effektiv indsats, men at deres frihed, til at agere uden økonomiske incitamenter, muliggør at indsatsen kan give mere meningsfulde resultater.

Respondenten beskriver en dynamik hvor incitamenter i styringen modvirker, at borgere får den rette service. Opgøret med de økonomiske incitamenter fremhæves som centrale for, at man kan skabe meningsfulde resultater specielt for udsatte borgere. Respondenten italesætter nødvendigheden af, at man gør op med markedsstyringen i NPM, når det gælder specielt sårbare borgere. Ifølge respondentens argumentation, skabes de gode resultater, når offentlige institutioner arbejder for at skabe værdi for den individuelle borger. Respondenten er i overensstemmelse med den herskende diskurs, i forhold til et opgør med NPM-styring. Respondenten har dog yderligere

kritik af den gældende styring, idet der i den herskende diskurs ikke blev taget stilling til incitamentets påvirkning på indsatsen. Respondenten mener at markedsstyringen er en del af grunden til, at nogle borgere falder igennem systemet.

4.3.6 Delkonklusion

Respondenten fra Esbjerg Kommune er leder i en decentraliseret instans, derfor er der for respondenten ikke et fokus på centralisering og hvordan det påvirker organisationen. Respondenten udtrykker dog et håb om, at andre instanser i beskæftigelsesindsatsen kan blive mere decentraliseret. Respondenten tilslutter sig dermed den herskende diskurs om decentralisering, som italesættes i diskursen på makroniveau. Respondenten udtrykker samtidig en skepsis for, hvorvidt den nye beskæftigelsesreform kommer til at resultere i decentralisering. Dette skal dog ikke opfattes som en moddiskurs, men som en skepsis om statens vilje til at gennemføre reel decentralisering, frem for at proceskrav bliver erstattet af alternative krav. Relateret hertil omtaler respondenten et ønske om, at der bliver gjort op med incitamentsstrukturen, for at kunne holde fast i borgeren og give dem en mere meningsfuld indsats. Respondentens diskurs om at reducere centralisering og incitamenter kan forstås som et ønske om at overgå fra NPM-domineret styring til en mere NPG-lignende styring.

I Esbjerg Kommune forekommer der en forståelse af, at inddragelse af samfundsmæssige aktører er vigtigt for, at kunne yde den bedst mulige indsats. Projektet 'Energi til hinanden' og derfor også 'Vindmøllen' er opstartet med finansiering og sparring fra private aktører. Uden disse kan indsatsen ikke yde samme service. Denne inddragelse af samfundsmæssige aktører taler derfor ind i en NPG-baseret styring, hvor Esbjerg Kommune har identificeret et problem, der ikke kan løses internt. Kommunen har derfor, sammen med samfundsmæssige aktører, skabt en indsats, der i højere grad imødekommer borgernes behov. I den herskende diskurs, lægges der vægt på, at kommunerne skal have frihed til at inddrage relevante samfundsmæssige aktører for at styrke de lokale indsatser, hvilket gør det klart at Esbjerg Kommune er i tråd med den herskende diskurs.

I interviewet udtrykker respondenterne en neo-weberiansk tankegang, som kommer til udtryk ved, at respondenterne beskriver sin primære rolle i indsatsen, som værende at skabe værdi for borgerne. Hertil fremgår det i interviewet at værdier, som frihed, værdighed og især borgerinddragelse, spiller en stor rolle i projektet; 'Energi til hinanden'. Det kommer til udtryk ved at indsatsen i projektet er baseret på relationel velfærd, hvor borgerne bliver inddraget i egne forløb og derudover også i selve opsætningen af hele indsatsen. Paneler af borgere er med til at bestemme retningen for udviklingen af indsatsen. Den herskende diskurs fra makroniveauet, imødeser normative værdiers større rolle i indsatsen, hvorfor Esbjerg Kommunes indsats i høj grad taler ind i en tilslutning til den herskende diskurs.

Analysen af interviewet med Esbjerg Kommune har afsluttende også påvist, at respondenterne opfatter både tværkommunalt og tværinstitutionelt samarbejde som nødvendigt for at videreudvikle deres indsats og forme den efter borgernes behov. Yderligere omtaler respondenterne, hvordan de aktivt søger og imødekommer begge former for horisontal koordination. Respondenterne beskriver heraf denne villighed til at samarbejde som et aspekt af at have inkorporeret relationel velfærd i deres arbejdsproces. Respondenterne udtrykker, at en ændring af styringen, vil kunne skabe fordelagtige resultater for borgerne. Der lægges op til at inddrage NPG og neo-weberianske styringselementer i beskæftigelsesindsatsen.

Interviewet med Esbjerg Kommune bidrager derfor til en forståelse af, at den styringsintention, som fremsættes i den herskende diskurs, rent faktisk er mulig at føre ud i en styringspraksis. Projektet 'Energi til hinanden' har ifølge respondenterne succesfulde resultater og disse kommer af en decentraliseret indsats, hvor der især er fokus på værdier og inddragelse af samfundsmæssige aktører samt tværinstitutionelt samarbejde.

4.4 Komparativ forståelse af styring på mikroniveau

I dette afsnit sammenlignes fundene fra interviewene med Aabenraa- og Esbjerg Kommune. Denne sammenligning vil drage på diskursen omkring de tematiske fokuspunkter fremhævet i de individuelle analyser. I analyserne af de to kommuner på mikroniveau tydeliggøres det, at det er to forskellige kontekster, som respondenterne befinder sig i. Esbjerg Kommune har i form af 'Energi til hinanden' projektet formået at lave en indsats, som er decentraliseret fra de statslige proceskrav. Esbjerg er dermed et eksempel på, at det er muligt at skabe decentralisering uden om de statslige rammer. Her kan der drages paralleller til 'Velfærdskommune' projektet som Aabenraa Kommune skulle have deltaget i. Dette medførte at Aabenraa Kommune har forsøgt at nedlægge flere af deres egne internt opsatte proceskrav. Aabenraa Kommune har således forsøgt at nytænke deres beskæftigelsesindsats inden for de statsligt opstillede rammer. Hvorimod Esbjergs indsats målrettet har arbejdet uden for rammerne. Relativt er Esbjerg Kommunes projekt et eksempel på succesfuld decentralisering, siden de har formået at nytænke og skabe relationer, som muliggør at omgå de statslige proceskrav.

Respondenternes diskurs i begge interviews er i overvejende grad enige, med den herskende diskurs, om nødvendigheden af et opgør med bureaukrati- og målingsstyring, hvor frisættelse af kommunale indsatser ses som en hjørnesten i at forbedre beskæftigelsesindsatsen. Respondenterne deler en forståelse af, at regler og proceskrav har haft en konsekvens for den service, man har kunnet levere til borgerne. For respondenterne fra begge interviews gælder det også, at man ønsker en højere grad af tillid til medarbejderne i beskæftigelsesindsatsen. Der findes i begge interviews tematiske udsagn, der indikerer at professionsstyring kan fungere som et alternativ til bureaukrati- og målingsstyringen. Professionsstyring spiller en større rolle i respondenternes diskurs, end den gør i analysen på makroniveauet, uden der dog er tale om en moddiskurs. Dertil er diskursen på makroniveauet for neutral i forhold til styring, nærmere blev professionsstyring tilføjet, som objekt til den samlede diskurs. Respondenterne fra begge interviews er i udpræget grad positive omkring den herskende diskurs. De tilslutter sig de vigtigste diskursive objekter i form af frisættelse af kommunen samt

opgør med proceskrav og målingsstyring. Selvom respondenterne er positive om diskursen på makroniveauet, findes der begge steder skepsis omkring, hvorvidt staten faktisk gennemfører reformen baseret på den herskende diskurs.

Et element hvor der findes en forskel i respondenternes diskurs, er i forhold til incitamenters rolle i styringen. I interviewet med Esbjerg Kommune, bliver det af respondenterne fremhævet, at opgøret med incitament i form af refusionsordningen, har medført at kommunen er i stand til at skabe deres forbedrede resultater. I Aabenraa Kommune er man heller ikke udbredt tilfredse med den nuværende refusionsstruktur, men det er ikke en udpræget negativitet omkring incitament som styringsform, fokus er på, at regler og bureaukrati gør systemet ineffektivt. I interviewet med Aabenraa Kommune er der en forståelse for nødvendigheden af incitament, og at den nuværende struktur har skabt gode resultater i beskæftigelsesindsatsen. Den diskursive forskel mellem respondenterne fra Aabenraa- og Esbjerg Kommune indikerer, at der findes en forskel i forståelsen af, hvorvidt institutionerne er egennyttemaksimerende og hvorvidt normative værdier kan være afgørende for styringen.

Der er specielt en forståelse af nødvendigheden af at inddrage normative værdier i forhold til de svageste borgere, som ikke kan skubbes hurtigt ud i beskæftigelse. Respondenterne fra begge interviews udviser en neo-weberiansk tankegang i forståelsen af deres egen rolle som værdiskabende for borgerne. Det er interessant at denne tankegang findes i begge kommuner, selvom kommunerne er relativt forskellige. I Esbjerg Kommune kommer denne tankegang direkte til udtryk i indsatsen, hvor der tages forbehold for, at sikre at borgerne trives i indsatsen. Her inddrages borgerne i udformningen af indsatsen og egne forløb. I Aabenraa Kommune forekommer der en mere indirekte indikation på en neo-weberiansk tankegang, hvor respondenterne tydeligt giver udtryk for, at man ønsker at værdier skal spille en større rolle i indsatsen og at disse bedst kan imødekommes, hvis kommunen bliver friset fra de statsligt opstillede proceskrav. Der forekommer i undersøgelsen af begge kommuner ligeledes diskurs for at fjerne sig fra bureaukratistyring, hvor de omtalte værdier,

ikke har rum til at spille en rolle. Denne fælles forståelse indikerer, at der kan være en mere generel samfundsdiskurs mod, at bureaukratistyring hører fortiden til.

Hvor analysen påviser at NPG-lignende aspekter som horisontal koordination og inddragelse af samfundsmæssige aktører, har stor betydning for, hvordan Esbjerg Kommune tilrettelægger deres indsats, er dette ikke tilfældet for Aabenraa Kommune. Dette fremkommer ved at respondenterne i Esbjerg Kommune beskriver, hvordan de aktivt søger efter samfundsmæssige samarbejdspartnere til at løse opgaver, som de på egen hånd har problemer med. Behovet for at inddrage samfundsmæssige aktører er noget som respondenterne i Aabenraa Kommune ikke diskursivt berører. Denne forskellighed af kommunerne opfattes også i diskurserne om tværkommunalt samarbejde. Hvor respondenterne fra Esbjerg Kommune har en meget positiv opfattelse af tværkommunalt samarbejde og ønsker at udveksle så mange erfaringer som muligt, forekommer respondenterne i Aabenraa skeptiske. Denne skepticisme viser sig i respondenternes opfattelse af, at tværkommunalt samarbejde hovedsageligt er til for at forhandle, hvilken kommune/institution der skal varetage visse økonomiske aspekter af en indsats. En mere kritisk tilgang til respondenterne fra Esbjerg Kommunes villighed til at samarbejde tværkommunalt er, at de har haft succes med 'Energi til hinanden'. Det er derfor nødvendigvis ikke tilfældet, at der vil være den samme form for åbenhed over for tværkommunalt samarbejde i de andre instanser inden for kommunens beskæftigelsesområde. Forskellen mellem respondenternes diskurs viser, at det er muligt at dele samme idealer, tilslutte sig den herskende diskurs om nødvendigheden af, at overgå fra NPM til NPG, men stadigvæk have forskelle i hvordan indsatsen tilrettelægges.

Respondenterne fra begge interviews er i udpræget grad enige med den herskende diskurs fra makroniveauet. Dette kommer til udtryk i diskursen omkring afbureaukratisering og opgør med regler og proceskrav. Respondenterne tillægger de diskursive objekter yderligere mening, som ikke findes i diskursen på makroniveauet, ifølge deres egen opfattelse af den herskende diskurs. Samtidig udtrykker respondenterne nogle forskellige diskurser omkring styring, således findes der

moddiskursive elementer mellem kommunerne. Aabenraa Kommunes diskurs indeholder tematiske udsagn om incitamenter og egennyttmaksimering, hvor Esbjerg Kommunes diskurs er kendetegnet ved udsagn der underbygger normativt funderet NPG-tilgang. Det gælder for interviewene fra begge kommuner, at der findes tematiske udsagn som, underbygger at respondenterne har en neo-weberiansk tankegang, hvor deres primære rolle er at skabe værdi for borgerne.

5. Diskussion

I følgende diskussionsafsnit beskrives en kritisk refleksion af elementer af undersøgelsen. Formålet med diskussionen er at sætte ord på enkelte pointer, som i mindre grad er vægtet i udarbejdelsen af undersøgelsen, men som kan have haft, eller i fremtiden kan få, betydning for beskæftigelsesindsatsen. Yderligere udfoldes betydningen af nogle af projektets teorivalg og metodiske beslutninger, med fokus på hvordan disse beslutninger har haft indflydelse på resultaterne af analysen.

5.1 En problematik for det tværkommunale samarbejde?

I denne undersøgelses analyse af makroniveauet findes den herskende diskurs, kommunikeret af staten. Den herskende diskurs beskriver på en ikke deskriptiv og ukonkret måde, at der ønskes mindre bureaukrati, samt en forenkling af beskæftigelsesindsatsen, men beskriver ikke yderligere hvordan dette skal realiseres. Eftersom den herskende diskurs ikke er præciseret, er det let for kommunerne analyseret på mikroniveau at tilslutte sig den vage herskende diskurs om, hvordan beskæftigelsesområdet skal styres i fremtiden. Denne tilslutning til den herskende diskurs af kommunerne kan dermed forekomme meget forskelligt fra kommune til kommune, da fortolkningsrummet efterladt af den herskende diskurs er meget bredt. Hvis kommunikationen fra staten forbliver sådan, kan det medføre, at kommunerne tilrettelægger deres indsatser forskelligt, når de bliver givet ansvaret. I interviewet med Aabenraa bliver denne form for forskellighed i tilrettelæggelsen af de kommunale indsatser belyst som en potentiel problematik for det tværkommunale samarbejde:

“Så jeg kan jo godt sidde i møde med en, der er magen til migovre fra Sønderborg, men hun kan bestemme mindre end jeg kan, for jeg har fuldstændig magt over både mit personale og budget. Det vil hun måske ikke have og så kan de have delt kagen lidt forskelligt, hvor hun så også sidder med

sygedagpenge og noget andet, og jeg sidder med sygedagpenge og noget helt andet. Så vores interesser er lidt forskellige, hvilket jo nogle gange er en udfordring når man skal samarbejde, men der handler det jo om at se på opgaven og se hvordan løser vi så det. (..) Men det er også en af de ting, som kan være lidt en barriere for at lave et ordentligt samarbejde, at områderne ser forskellige ud. Og at jeg måske skal samarbejde med to personer ovre i Sønderborg, hvor de er to personer og jeg er en person.” (Bilag 1, s. 21).

Heraf fremkommer det af respondentens eksempel, at en meget minimal forskel i organiseringen kan have en markant betydning for samarbejdet. Respondenten beskriver et konkret tilfælde, hvor deres kommune har indgået i et tværkommunalt samarbejde med en anden kommune. I dette samarbejde skal respondenterne kommunikere med kollegaer, som varetager de samme opgaver inden for kommunens beskæftigelsesindsats som dem selv. Her forklares det af respondenterne, at det job de varetager er delt ud på to personer i den anden kommune, hvor det kun er respondenterne selv som alene varetager disse opgaver i deres kommune. Respondentens oplevelse kan hermed relateres til argumentet om at der er potentiale for at samarbejdet vil forekomme mere besværligt, hvis kommunerne får evnen til selv at tilrettelægge deres indsatser og i processen skabe flere forskelligheder mellem de kommunale indsatser. Heraf kan der udlægges et modargument funderet i NPG, som siger at en ændring i styringen og inddragelse af normative værdier ville gøre det nemmere at arbejde sammen fordi kommunerne dermed ikke skal konkurrere med hinanden om ressourcer.

5.2 Andre diskurser i empirien.

En central distinktion i undersøgelsen er, at diskursanalysen tager udgangspunkt i styringsparadigmerne, der undersøges derfor en bestemt diskurs. Det betyder at andre diskursive elementer, som relaterer sig til reformen af beskæftigelsesområdet, spiller en sekundær rolle i projektet eller slet ikke bringes i spil. Dermed skal det ikke forstås, at undersøgelsens teoristyring i

analysen, er en svaghed for projektet. Den er foretaget med det formål at besvare projektets problemformulering, som den relaterer sig til styringsrationalitet. Alligevel findes det relevant herunder at kommentere på de diskursive elementer som fremgår af empirien, men som ikke direkte relaterer sig til styringsintentionerne for reformen.

I empirien fra makroniveauet, var der et tydeligt fokus på, at reformen skulle komme med en besparelse på tre mia. kr. på beskæftigelsesområdet. Det blev ikke gjort klart i empirien hvordan denne besparelse skulle opstå, men det var underforstået, at det skulle være i form af en effektivisering af indsatsen. Om besparelsen skulle findes ved at reformen medførte lavere ledighed eller om der blev lagt op til en besparelse på udgifter, som medarbejdere eller lignende, beskrives ikke i empirien. Et objekt af diskursen omkring reformen af beskæftigelsesområdet er imidlertid besparelsen, men idet den ikke direkte relaterer sig til styringsrationalitet, fremgår den i begrænset omfang i undersøgelsen.

Diskursen omkring besparelser findes også hos respondenterne fra de foretagne interviews. Respondenterne udtrykker som beskrevet i analysen en skepsis omkring, hvorvidt de udtrykte styringsintentioner omsættes til lovgivning. En del af denne skepsis kommer fra respondenternes forståelse af makroniveauets diskurs omkring besparelser. De udtrykker, at besparelsen er den primære motivation for at gennemføre reformen, og at de tror, at intentionen om besparelser vægter højere end et reelt ønske om at frisætte kommunerne.

Det står i kontrast til, at der hos respondenterne også findes en positiv diskurs omkring besparelser. Respondenterne er hurtige til at påpege, at kommunernes initiativer for at forbedre beskæftigelsesindsatsen, ikke kun har skabt værdi for borgerne, men også har medført en besparelse, der overstiger udgiften. Respondenterne er ikke moddiskursive til de tematiske udsagn om reformens besparelser på beskæftigelsesområdet, men de er skeptiske om, hvorvidt diskursen på makroniveauet udtrykker den samme forståelse af, hvordan besparelserne bør opnås.

Relateret til denne diskurs omkring besparelser, findes der hos respondenterne fra begge interviews en forståelse af, at en foregående investering er en del af at forbedre indsatsen. Indsatsen i Aabenraa

Kommune er blevet forbedret ved at investere i forøget personale for at nedbringe antallet af sager. I Esbjerg Kommune har man investeret for at skabe nogle andre rammer for en bestemt gruppe af borgere. Respondenterne udtrykker, at netop investeringen i beskæftigelsesområdet er en essentiel del af at forbedre indsatsen. Det er interessant at Esbjerg- og Aabenraa Kommune begge har lavet gennemgående investeringer, som har været målrettet forskellige grupper af borgere. Esbjerg Kommunes indsats har været målrettet unge, hvor indsatsen i Aabenraa Kommune har været målrettet de mest arbejdsparate borgere. Begge strategier har haft det formål at sikre, at medarbejderne har bedre tid til at håndtere svære sager, ved enten at bringe presset ned, eller at isolere sagerne.

Herover er beskrevet nogle diskursive elementer som relaterer sig til reformen af beskæftigelsesområdet, men som ikke relaterer sig til styringspørgsmålet. De har dermed kun i meget begrænset omfang fyldt i udarbejdelsen af undersøgelsen. Formålet med at begrænse diskursernes rolle i undersøgelsen har været ikke at skabe støj omkring undersøgelsens fokuspunkt; styringsintentioner og -praksis i fremtidens beskæftigelsesindsats.

5.3 Styringsrationalitet og styringsparadigmer.

Et diskursivt element som kommer til udtryk gennem udarbejdelsen af den ovenstående analyse, er at der findes et fokus på nødvendigheden med et opgør med NPMs målingsrationalitet. Dette gælder i alle de tre analyserede cases, uafhængigt af deres individuelle styringsrationelle forskelle. Der dokumenteres derfor gennem analysen eksempler på opgør med NPM-styring, hvilket er helt i tråd med undersøgelsens operationalisering. Der er imidlertid en problemstilling forbundet med påstanden om, at der i empirien er enighed omkring nødvendigheden for et opgør med NPM. Der findes, som beskrevet i afsnit 2.2.4, i NPM styringsparadigmet to underliggende styringsrationaler; målingsstyring og markedsstyring. Der findes i analysen eksempler, i de udvalgte cases et ønske om et opgør med målingsstyring, men det samme gør sig ikke gældende for markedsstyring. I den

herskende diskurs findes der ikke et udtalt ønske om et opgør med markedsstyring og respondenterne fra Aabenraa Kommune tillægger markedsstyring en positiv effekt på beskæftigelsen. At der inden for paradigmet findes to sideløbende, men relaterede, styringsrationaliteter, medfører at der argumenteres både for et opgør med NPM og at NPM i nogle tilfælde opfattes som en gevinst for indsatsen.

At der i NPM findes to forskellige styringsrationaler, skyldes at styringsparadigmerne som begreber repræsenterer virkelige fænomener, ikke styringsrationelle idealer. NPM-paradigmet er en måde at beskrive en bestemt form for institutionel styring, som findes i en historisk kontekst. Når styringsrationaliteten sættes ned over begrebet opstår problemstillingen med den todelte rationalitet. I undersøgelsen anvendes styringsparadigmerne som et mere operationelt værktøj, der beskriver nogle af de forskellige rationaler, der findes i den offentlige administration. Undersøgelsens formål er at bestemme hvilke styringsrationaler der findes i de valgte cases, ikke hvilke paradigmer der findes i.

5.4 Styringspraksis i fremtiden

En central diskussion relaterer sig til governmentality begrebet og dets rolle i undersøgelsen. Undersøgelsen tager udgangspunkt i distinktionen mellem styringsintention og -praksis, derved opstår den problemstilling, at objektet for undersøgelsen er en reform, som endnu ikke er gennemført. Der kan af den grund argumenteres for, at der endnu ikke findes en praksis, som relaterer sig til reformen. Respondenterne i interviewene bliver forholdt, til deres ønsker for styringen i fremtidens beskæftigelsesindsats, fordi de som indflydelsesrige aktører i deres lokale beskæftigelsesindsatser, ville have betydning for hvordan den kommunale indsats udformes. Respondenternes diskurs bliver således udtryk for den styringspraksis der findes i kommunerne. Det er dog en mulighed, at når reformen skal gennemføres, at nogle af de betænkninger som respondenterne har, er forklaret og argumenteret for, eller at der i forbindelse med reformen vil være

en udskiftning i personalet i kommunerne. Det bør derfor holdes in mente at de praksisser der findes i undersøgelsen, kan ændre sig i forbindelse med implementeringen af reformen. Afhængigt af hvordan reformen udspiller sig, vil praksisserne på mikroniveauet ændre sig, om det er til at stemme overens med, eller som modstand til, reformen, vil blive bestemt af den kontekst reformen gennemføres i.

5.5 Neo-weberianske tendenser

I de indsamlede delkonklusioner fra delanalyserne fremgår det, at der i begge kommuner på mikroniveauet og fra empirien på makroniveauet findes tanker relateret til styringsparadigmet NWS. Denne tilgang kommer især til udtryk, når der i empirien italesættes, hvordan værdier bør spille en rolle i styringen og ligeledes i sproget, hvor den konkrete italesættelse af værdier, er sigende for diskursen. Det er især interessant at diskurser relateret til dette styringsparadigme fremkommer gennemgående i det empiriske felt. Det at disse diskurser forekommer både på makro- og mikroniveauet, antyder at der er tale om neo-weberianske tendenser, vertikalt fra bunden til toppen i de bureaukratiske lag bag den danske beskæftigelsesindsats. Til denne pointe, er det vigtigt at understrege at mikroniveauet indeholder de praktiske udøvere af beskæftigelsesindsatsen, mens makroniveauet indeholder overliggende institutionelle aktører. Det medfører naturligvis, at der er længere mellem borgerne og makroniveauet end mellem borgerne og mikroniveauet. Derfor er konteksterne, der ligger til grund for elementer af NWS, meget forskellige på de to niveauer. Staten har ikke direkte borgerkontakt, da denne ligger hos kommunerne på mikroniveauet. Derfor må man forvente at det, der ligger til grund for de neo-weberianske tendenser hos kommunerne i højere grad er relateret til mødet med borgerne, mens de neo-weberianske tankegange hos staten nærmere relaterer sig til forståelsen af behovet for, at fremtræde som en venlig og serviceminded stat.

Samtidigt er det interessant, at diskurser relateret til styringsparadigmet forekommer i begge de udvalgte cases. Som beskrevet i sammenligningen i afsnit 4.4, forekommer disse elementer af neo-

weberianske tanker på forskellig vis, mellem de to niveauer og ligeledes mellem de to kommuner på mikroniveauet. Gennem analysen af de to cases på mikroniveauet, bliver det gjort klart, at respondenterne fra de to kommuner ser meget forskelligt på, hvordan en ny beskæftigelsesindsats ønskes udarbejdet. Hertil sammenfalder diskurserne fra de to analyser alligevel i afsnittet relateret til værdier i styringen. Respondenterne giver alle udtryk for, at der er et behov for, at værdier kommer til at spille en større rolle fremadrettet, for at kunne yde den bedste indsats. Dette sammenfald mellem to så forskellige cases, kan betyde, at der ligger en generelt tanke bag forekomsten af disse diskurser. Altså at den aktuelle situation i de danske jobcentre, er med til at skabe denne forståelse af, at værdier bør spille en større rolle i indsatsen. Derfor betyder dette sammenfald, at der i undersøgelsen er indikationer på, at de opnåede indsigter fra lige netop dette tematiske fokuspunkt, kan være generaliserbare over den danske beskæftigelsesindsats.

6. Konklusion

Herunder udfoldes undersøgelsens konklusion, som relaterer sig til undersøgelsens problemformulering. Problemformuleringen lyder: *Hvordan relaterer respondenterne fra udvalgte kommuners forståelse af styringsrationalitet i beskæftigelsesindsatsen sig, til statens diskurser om udviklingen af styringsintentionen i forbindelse med den kommende beskæftigelsesreform? Og hvilke betydninger kan kommunernes styringspraktiske kontekster have for respondenternes forståelse af fremtidens beskæftigelsesindsats?*

Det er igennem de ovenstående afsnit dokumenteret, at der er enighed om et opgør med bureaukrati- og New Public Managements (NPM) målingsstyring i de undersøgte diskurser. Der udtrykkes en fælles diskurs, hvor den gældende bureaukrati- og målingsstyring forstås som begrænsende for beskæftigelsesindsatsen. Denne fælles forståelse gør sig gældende for begge de udvalgte kommuner, til trods for deres markant forskellige tilgange til at reformere den lokale beskæftigelsesindsats. Aabenraa Kommune har arbejdet inden for rammerne af den gældende aktive arbejdsmarkedspolitik, hvorimod Esbjerg Kommune har samarbejdet med samfundsmæssige aktører for at nytænke indsatsen uden om den gældende struktur. Tilsammen udvises der gennem diskursen fra Aabenraa- og Esbjerg Kommune en forskelligartet tilgang til styring, som er præget af forskellige styringsrationelle tankegange.

Opgøret med bureaukrati- og målingsstyring i diskursen på makroniveauet, står i skarp kontrast til den gældende topstyrede beskæftigelsesindsats. Dertil findes det interessant, at der i diskursen omkring reformen ikke præsenteres en vision for, hvordan den nye indsats skal styres. Diskursen på makroniveauet underbygger, at der her findes et ønske om en fundamentalt anderledes tilgang til beskæftigelsesindsatsen. Respondenterne fra de udvalgte kommuner udviser generel tilslutning til den herskende diskurs. Der findes hos respondenterne en udpræget forståelse af deres egen rolle i indsatsen, som stemmer overens med en neo-weberiansk tankegang. De udtrykker dermed, at

mikroniveauets styringsrationale handler om at skabe værdi for borgerne gennem professionelt arbejde. I empirien fra makroniveauet forekommer der et ønske om, at den fremtidige beskæftigelsesindsats skal tage afsæt i normative værdier som frihed og værdighed, gennem en frisættelse af kommunerne. Dette ønske ræsonneres i diskursen på mikroniveauet, hvor respondenterne fra Aabenraa- og Esbjerg Kommune, udtrykker det samme ønske om, at kunne tilbyde borgere en friere og mere værdig indsats. Det udtrykkes hos respondenterne fra begge kommuner, at professionsstyring som et alternativ til den nuværende styring, kan give mening, fordi medarbejderne har en bedre forståelse for de individuelle borgeres behov. Det er i den henseende interessant at professionsstyring spiller en så begrænset rolle i den herskende diskurs, det vidner om at der findes nogle forskelle i styringsrationaler mellem mikro- og makroniveauet.

Respondenterne fra de udvalgte cases udtrykker gennem diskursen ligeledes nogle forskelligheder i relation til deres styringsrationalitet. Styringsrationaliteten der kendetegner New Public Governance (NPG) fremstod mest tydeligt hos respondenterne fra Esbjerg Kommune, hvor respondenterne fra Aabenraa Kommunes diskurs var præget af markedsstyring. I interviewet med respondenterne fra Esbjerg Kommune, bliver der i relation til at skabe en bedre beskæftigelsesindsats inddraget flere samfundsmæssige aktører, samtidigt arbejdes der uden om den gældende incitamentsstruktur i form af refusionsordningen. Markedsstyringen blev af respondenterne fra Aabenraa Kommune udtrykt, ved deres forståelse for behovet for incitament i styringen, og deres forståelse af samarbejde med andre institutioner som et nulsumsspil. De to identificerede styringsrationaler ligger inden for den herskende diskurs. Respondenterne fra begge cases udtrykker en forståelse af, at deres styringsrationale er i tråd med diskursen om den kommende beskæftigelsesreform. Det underbygger at styringsintentionen bag den herskende diskurs er ukonkret og bred, siden rationalerne i de to forskellige cases på mikroniveau begge kan indbefattes af diskursen.

Et spændende fund af analysen er, at de forskellige styringsrationelle tilgange til beskæftigelsesindsatsen har været målrettet forskellige grupper af borgere. Esbjergs Kommunes NPG baserede tilgang har været målrettet udsatte borgere. Hvor Aabenraas markedsstyringstilgang primært har forsøgt at få arbejdsparate borgere i beskæftigelse. Det er derfor nærliggende at drage den konklusion, at nogle borgere bedst vil kunne trives med en type indsats og andre borgere med en anden. Frisættes de danske kommuner til at organisere og strukturere deres egen indsats, vil kommunerne med fordel kunne drage erfaringer fra forskellige styringsrationaler i deres beskæftigelsesindsats.

I henhold til undersøgelsens problemformulering konkluderes det derfor, at respondenterne fra Aabenraa- og Esbjerg Kommunes forståelse af styringsrationalitet i beskæftigelsesindsatsen, i overvejende grad tilslutter sig styringsintention i den herskende diskurs, relateret til opbrud med bureaukrati- og målingsstyring. Respondenterne tillægger diskursen deres egne styringsrationaler, i form af NPG, markedsstyring, professionsstyring og neo-weberianske tendenser. Respondenternes egne styringsrationaler betragtes ikke som moddiskursive, da styringen af beskæftigelsesindsatsen, i diskursen på makroniveauet, overlades til kommunerne.

Der findes en sammenhæng mellem den styringspraksis, som kendetegner de to kommuner i deres egen udvikling af beskæftigelsesindsatsen og de pågældende respondents diskurs om styring. Konteksten som respondenterne befinder sig i, har altså en betydning for deres forståelse af styringsrationalitet i beskæftigelsesindsatsen. Der udtrykkes mellem de udvalgte respondenter forskellige tilgange til styringsrationaler. Respondenterne fra Aabenraa Kommune er præget af markedsstyring, hvorimod respondenterne fra Esbjerg Kommune er præget af NPG. Det gælder for respondenterne fra begge kommuner at de er præget af neo-weberiansk tankegang, professionsstyring og et opgør med bureaukrati- og målingsstyring.

Litteraturliste

Aabenraa Kommune. (2023, May 31). *Aabenraa Kommune fremsender udkast til velfærdsaftale på*

beskæftigelsesområdet. Aabenraa Kommune. Retrieved February 23, 2024, from

[https://aabenraa.dk/om-kommunen/nyheder/nyheder/ritzau/aabenraa-kommune-](https://aabenraa.dk/om-kommunen/nyheder/nyheder/ritzau/aabenraa-kommune-fremsender-udkast-til-velfaerdsaftale-paa-beskaeftigelsesomraadet)

[fremsender-udkast-til-velfaerdsaftale-paa-beskaeftigelsesomraadet](https://aabenraa.dk/om-kommunen/nyheder/nyheder/ritzau/aabenraa-kommune-fremsender-udkast-til-velfaerdsaftale-paa-beskaeftigelsesomraadet)

Aabenraa Kommune. (2024, Januar 16). *Aabenraa Kommune går forrest på beskæftigelsesområdet med*

velfærdsaftale. Aabenraa Kommune. Retrieved February 23, 2024, from

[https://aabenraa.dk/om-kommunen/nyheder/nyheder/ritzau/aabenraa-kommune-gaar-](https://aabenraa.dk/om-kommunen/nyheder/nyheder/ritzau/aabenraa-kommune-gaar-forrest-paa-beskaeftigelsesomraadet-med-velfaerdsaftale?fbclid=IwAR35uUnI__VcD1ulQ_TB4O9rxQbvOEQpS5H57iseUTYbdqlVoZpzURFZXQ)

[forrest-paa-beskaeftigelsesomraadet-med-](https://aabenraa.dk/om-kommunen/nyheder/nyheder/ritzau/aabenraa-kommune-gaar-forrest-paa-beskaeftigelsesomraadet-med-velfaerdsaftale?fbclid=IwAR35uUnI__VcD1ulQ_TB4O9rxQbvOEQpS5H57iseUTYbdqlVoZpzURFZXQ)

[velfaerdsaftale?fbclid=IwAR35uUnI__VcD1ulQ_TB4O9rxQbvOEQpS5H57iseUTYbdqlV](https://aabenraa.dk/om-kommunen/nyheder/nyheder/ritzau/aabenraa-kommune-gaar-forrest-paa-beskaeftigelsesomraadet-med-velfaerdsaftale?fbclid=IwAR35uUnI__VcD1ulQ_TB4O9rxQbvOEQpS5H57iseUTYbdqlVoZpzURFZXQ)

[oZpzURFZXQ](https://aabenraa.dk/om-kommunen/nyheder/nyheder/ritzau/aabenraa-kommune-gaar-forrest-paa-beskaeftigelsesomraadet-med-velfaerdsaftale?fbclid=IwAR35uUnI__VcD1ulQ_TB4O9rxQbvOEQpS5H57iseUTYbdqlVoZpzURFZXQ)

Andersen, N. A., & Jørgensen, H. (2020). Kapitel 3. Udviklingslinjer og sporskift i dansk

arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik. In M. P. Klindt, S. Rasmussen, & H. Jørgensen

(Eds.), *Aktiv arbejdsmarkedspolitik: etablering, udvikling og fremtid* (pp. 89-116). Djøf Forlag.

Ase. (2022, August 15). *Jobcentre et oplagt sted at spare - rekordmange ansatte hjælper historisk få ledige*

| Ase. Via Ritzau. Retrieved March 26, 2024, from

[https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/13656680/jobcentre-et-oplagt-sted-at-spare---](https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/13656680/jobcentre-et-oplagt-sted-at-spare---rekordmange-ansatte-hjaelper-historisk-fa-ledige?publisherId=90415)

[rekordmange-ansatte-hjaelper-historisk-fa-ledige?publisherId=90415](https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/13656680/jobcentre-et-oplagt-sted-at-spare---rekordmange-ansatte-hjaelper-historisk-fa-ledige?publisherId=90415)

Bach, M. (2022, August 15). Nedlæg jobcentrene og sænk ydelserne: Få overblikket over Venstres

beskæftigelsesudspil her. *Altinget*. [https://www.alinget.dk/artikel/nedlaeg-jobcentrene-og-](https://www.alinget.dk/artikel/nedlaeg-jobcentrene-og-genindfoer-kontanthjaelpsloftet-faa-overblikket-over-venstres-nye-beskaeftigelsesudspil-her)

[genindfoer-kontanthjaelpsloftet-faa-overblikket-over-venstres-nye-beskaeftigelsesudspil-her](https://www.alinget.dk/artikel/nedlaeg-jobcentrene-og-genindfoer-kontanthjaelpsloftet-faa-overblikket-over-venstres-nye-beskaeftigelsesudspil-her)

Beskæftigelsesministeriet. (2022a, August 30). *Forhandlinger om kritisk gennemgang af reformen for*

førtidspension og fleksjob er startet op. Beskæftigelsesministeriet. Retrieved May 8, 2024, from

[https://bm.dk/nyheder/nyheder/2022/08/forhandlinger-om-kritisk-gennemgang-af-](https://bm.dk/nyheder/nyheder/2022/08/forhandlinger-om-kritisk-gennemgang-af-reformen-for-foertidspension-og-fleksjob-er-startet-op/)

[reformen-for-foertidspension-og-fleksjob-er-startet-op/](https://bm.dk/nyheder/nyheder/2022/08/forhandlinger-om-kritisk-gennemgang-af-reformen-for-foertidspension-og-fleksjob-er-startet-op/)

Beskæftigelsesministeriet. (2022b, September 09). *Fire kommuner udpeget som velfærdskommuner på*

beskæftigelsesområdet. Beskæftigelsesministeriet. Retrieved February 27, 2024, from

[https://bm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2022/09/fire-kommuner-udpeget-som-](https://bm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2022/09/fire-kommuner-udpeget-som-velfaerdskommuner-paa-beskaeftigelsesomraadet/)

[velfaerdskommuner-paa-beskaeftigelsesomraadet/](https://bm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2022/09/fire-kommuner-udpeget-som-velfaerdskommuner-paa-beskaeftigelsesomraadet/)

Beskæftigelsesministeriet. (2023b, Juni 2). *Forenkling af krav og større ansvar til a-kasserne i*

beskæftigelsesindsatsen. Beskæftigelsesministeriet. Retrieved May 8, 2024, from

[https://bm.dk/nyheder/nyheder/2023/06/forenkling-af-krav-og-stoerre-ansvar-til-a-kasserne-](https://bm.dk/nyheder/nyheder/2023/06/forenkling-af-krav-og-stoerre-ansvar-til-a-kasserne-i-beskaeftigelsesindsatsen/)

[i-beskaeftigelsesindsatsen/](https://bm.dk/nyheder/nyheder/2023/06/forenkling-af-krav-og-stoerre-ansvar-til-a-kasserne-i-beskaeftigelsesindsatsen/)

Beskæftigelsesministeriet. (2023c, August 31). *Ekspertgruppe overhaler velfærdsaftaler på*

beskæftigelsesområdet. Beskæftigelsesministeriet. Retrieved February 23, 2024, from

[https://bm.dk/nyheder/nyheder/2023/08/ekspertgruppe-overhaler-velfaerdsaftaler-paa-](https://bm.dk/nyheder/nyheder/2023/08/ekspertgruppe-overhaler-velfaerdsaftaler-paa-beskaeftigelsesomraadet/?fbclid=IwAR3S5DwJS3GpehFeyZQKRVdnY6Zpi0fxFYq-SXfLEzU1r2q6kRWK2Uj3YbM)

[beskaeftigelsesomraadet/?fbclid=IwAR3S5DwJS3GpehFeyZQKRVdnY6Zpi0fxFYq-](https://bm.dk/nyheder/nyheder/2023/08/ekspertgruppe-overhaler-velfaerdsaftaler-paa-beskaeftigelsesomraadet/?fbclid=IwAR3S5DwJS3GpehFeyZQKRVdnY6Zpi0fxFYq-SXfLEzU1r2q6kRWK2Uj3YbM)

[SXfLEzU1r2q6kRWK2Uj3YbM](https://bm.dk/nyheder/nyheder/2023/08/ekspertgruppe-overhaler-velfaerdsaftaler-paa-beskaeftigelsesomraadet/?fbclid=IwAR3S5DwJS3GpehFeyZQKRVdnY6Zpi0fxFYq-SXfLEzU1r2q6kRWK2Uj3YbM)

Beskæftigelsesministeriet. (2023a, Maj). *Kommissorium for ekspertgruppe for fremtidens*

beskæftigelsesindsats. Beskæftigelsesministeriet. Retrieved May 8, 2024, from

<https://bm.dk/media/bpwipb3j/kommissorium.pdf>

Bitsch Olsen, P., & Pedersen, K. (2018). *Problemorienteret projektarbejde: en værktøjsbog* (5th ed.).

Samfundslitteratur.

Bøgh Andersen, L., & Burau, V. (2007). Komparativ forskning i statskundskaben. *Politica*, 39(3), 256-

274.

Bøgh Andersen, L., Greve, C., Klausen, K. K., & Torfing, J. (2020). *Offentlige styringsparadigmer:*

Konkurrence og sameksistens. Djøf Forlag.

Børne- og Undervisningsministeriet. (2023, August 18). *43.000 unge er hverken i uddannelse eller*

beskæftigelse. Børne- og Undervisningsministeriet. Retrieved April 8, 2024, from

<https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2023/aug/230817-43-000-unge-er-hverken-i-uddannelse-eller-beskaeftigelse>

Bredgaard, T., & Halkjær, J. L. (2020). Kapitel 5. Styring på beskæftigelsesområdet - på vej mod en ny

styringsform og et nyt styringsniveau? In M. P. Klindt, S. Rasmussen, & H. Jørgensen (Eds.),

Aktiv arbejdsmarkedspolitik: etablering, udvikling og fremtid (pp. 151-168). Djøf Forlag.

Brøndum, R. (2022, September 20). Regeringen vil give forsøgskommuner mulighed for at nedlægge

jobcentre. *Altinget*. <https://www.alinget.dk/artikel/regeringen-vil-give-forsogskommuner-mulighed-for-at-nedlaegge-jobcentre>

Bruun, H. H. (2009). Max Weber. In L. B. Kaspersen & J. Loftager (Eds.), *Klassisk og moderne politisk*

teori (pp. 471-484). Hans Reitzels Forlag.

Styringsrationalitet i den danske beskæftigelsesindsats, kandidatspeciale, Politik og Administration, foråret 2024.

Bryman, A. (2014). *Social Research Methods* (5th ed.). Oxford University Press. .

Coleman, J. S. (1990). *Foundations of social theory*. Belknap Press of Harvard University Press.

Danmarks Statistik. (n.d.). *Danmarks Statistik - ARBEJDE OG INDKOMST*. statistikbanken.dk.

Retrieved May 20, 2024, from <https://www.statistikbanken.dk/20316>

Danmarks Statistik. (2018a, May 8). *NYT: Markant flere ældre i fremtiden*. Danmarks Statistik.

Retrieved May 26, 2024, from <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/nyt/NytHtml?cid=26827>

Danmarks Statistik. (2018b, December 07). *Inddeling af Danmarks kommuner*.

<https://www.dst.dk/Site/Dst/SingleFiles/GetArchiveFile.aspx?fi=3151484056&fo=0&ext=kvaldel>

Dansk Erhverv. (2020, September 7). *Velfærd under pres*. Dansk Erhverv. Retrieved May 26, 2024,

from https://www.danskerhverv.dk/siteassets/mediafolder/dokumenter/01-analyser/analysenotater-2020/velfard-under-pres_16092020.pdf

Den Sociale Kapitalfond. (n.d.). *Energi til hinanden*. Den Sociale Kapitalfond. Retrieved April 8,

2024, from <https://densocialekapitalfond.dk/energi-til-hinanden-0>

Flyvbjerg, B. (2020). Kapitel 25: Fem misforståelser om casestudiet. In S. Brinkmann & L. Tanggaard

(Eds.), *Kvalitative metoder: en grundbog*. Hans Reitzel.

Hansen, L. B. (2023, October 31). *Utraditionelt jobcenter har knækket koden til at få udsatte unge i*

job. TV2 Nyheder. Retrieved April 8, 2024, from <https://nyheder.tv2.dk/samfund/2023-10-31-utraditionelt-jobcenter-har-knaekket-koden-til-at-faa-udsatte-unge-i-job>

Ingemann, J. H. (2017). *Videnskabsteori for økonomi, politik og forvaltning* (1st ed.).

Samfundslitteratur.

Ingemann, J. H., Kjeldsen, L., Nørup, I., & Rasmussen, S. (2019). *Kvalitative undersøgelser i praksis:*

Viden om mennesker og samfund (1st ed.). Samfundslitteratur.

Järvinen, M., & Mik-Meyer, N. (Eds.). (2020). *Kvalitativ analyse: syv traditioner*. Hans Reitzel.

Jørgensen, H. (2020). Kapitel 2. Arven fra Rehn-Meidner-Modellen: Idégrundlag og erfaringslære for

aktiv arbejdsmarkedspolitik. In M. P. Klindt, S. Rasmussen, & H. Jørgensen (Eds.), *Aktiv*

arbejdsmarkedspolitik: etablering, udvikling og fremtid (pp. 51-85). Djøf Forlag.

Klindt, M. P., Rasmussen, S., & Jørgensen, H. (Eds.). (2020). *Aktiv arbejdsmarkedspolitik: etablering,*

udvikling og fremtid. Djøf Forlag.

Kongehuset. (2023, October 31). *Kronprinsparrets Stjernedryspriser 2023*. Kongehuset. Retrieved

May 11, 2024, from <https://www.kongehuset.dk/nyheder/kronprinsparrets-stjernedryspriser-2023>

Kristensen, J. E., & Hermann, S. (2009). Michel Foucaults studier af magt og politiske rationaler. In L.

B. Kaspersen & J. Loftager (Eds.), *Klassisk og moderne politisk teori* (pp. 797 - 821). Hans

Reitzels Forlag.

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2014). *Interview: det kvalitative forskningsinterview som håndværk* (3rd

ed.). Hans Reitzel.

Lauritzen Fonden. (n.d.). *Sådan hjælper vi flere unge på vej til uddannelse og job*. Lauritzen Fonden.

Retrieved April 8, 2024, from [https://lauritzenfonden.com/wp-](https://lauritzenfonden.com/wp-content/uploads/2023/04/Energi-til-hinanden-web-110423.pdf)

[content/uploads/2023/04/Energi-til-hinanden-web-110423.pdf](https://lauritzenfonden.com/wp-content/uploads/2023/04/Energi-til-hinanden-web-110423.pdf)

Lewis, P. A. (2017, September 5). Quasi-Markets: An Overview and Analysis. *SSRN*, 19.

<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3032300>

Lond, R. M. (2003). *Governmentality, the Problem of Steering and Public Administration*.

Department of Management, Politics and Philosophy.

Lund, C. (2014). Of what is this a case?: Analytical Movements in Qualitative Social Science Research.

Human Organization, 73(3).

Merlingen, M. (2010, December 15). From Governance to Governmentality in CSDP: Towards a

Foucauldian Research Agenda. *Journal of Common Market Studies*, 49(1), 15. AAUB.

[https://onlinelibrary-wiley-com.zorac.aub.aau.dk/doi/full/10.1111/j.1468-](https://onlinelibrary-wiley-com.zorac.aub.aau.dk/doi/full/10.1111/j.1468-5965.2010.02133.x)

[5965.2010.02133.x](https://onlinelibrary-wiley-com.zorac.aub.aau.dk/doi/full/10.1111/j.1468-5965.2010.02133.x)

Nielsen, M. H., & Andersen, N. A. (2016). Når styringens ambitioner udfordres af praksis. Om at

analysere rummet imellem styringens intentioner og situationel praksis. *Dansk Sociologi*, 27(1),

15-34.

Phillips, M. j. (2023, oktober 10). *Towards a social constructionist, criticalist, Foucauldian-informed*

qualitative research approach: Opportunities and challenges, 3(175), 25.

<https://link.springer.com/article/10.1007/s43545-023-00774-9>

Phillips, N., & Hardy, C. (2002). *Discourse Analysis: Investigating Processes of Social Construction* (C.

Hardy, Ed.). SAGE Publications.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2014). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. OUP

Oxford.

Styringsrationalitet i den danske beskæftigelsesindsats, kandidatspeciale, Politik og Administration, foråret 2024.

Regeringen. (2022, December 14). *Regeringsgrundlag 2022: Ansvar for Danmark*. Regeringen.dk.

Retrieved February 17, 2024, from <https://www.regeringen.dk/aktuelt/publikationer-og-aftaletekster/regeringsgrundlag-2022/>

Socialt Udviklingscenter. (n.d.). *Energi til hinanden - SUS*. SUS – Socialt Udviklingscenter. Retrieved

May 20, 2024, from <https://sus.dk/projekt/energi-til-hinanden/>

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. (2021, Juni). *Første delaftale om nytænkning af*

beskæftigelsesindsatsen. Beskæftigelsesministeriet. Retrieved Maj 8, 2024, from

https://bm.dk/media/18434/aftaletekst_foerste-delaftale-om-nytænknig-af-beskaeftigelsesindsatsen-210621.pdf

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. (2022a, Juni). *Et forenklet kontaktforløb*. Styrelsen for

Arbejdsmarked og Rekruttering. Retrieved May 8, 2024, from

<https://star.dk/media/21194/et-forenklet-kontaktforloeb.pdf>

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. (2022b, Juni 24). *Anden delaftale om nytænkning af*

beskæftigelsesindsatsen. Beskæftigelsesministeriet. Retrieved Maj 8, 2024, from

<https://bm.dk/media/21186/anden-delaftale-om-nytænknig-af-beskaeftigelsesindsatsen.pdf>

Bilagsgliste

Bilag 1. Transskribering af interview med Aabenraa Kommune

Bilag 2. Transskribering af interview med Esbjerg Kommune

Bilag 3. Interviewguide til interview med Aabenraa Kommune

Bilag 4. Interviewguide til interview med Esbjerg Kommune