

Hvem får hvad hvornår? Sammensætningen af borgerne i mødet med velfærdsstaten giver os en del af svaret



Hvordan vi organiserer den offentlige sektor, har betydning for, hvilken service den enkelte borger vil opleve i sit møde med velfærdsstaten. I min ph.d.-afhandling retter jeg blikket mod en relativt underbelyst dimension af organiseringen, nemlig hvordan den organisatoriske gruppering af borgere påvirker de offentligt ansattes vurderinger af den enkelte borger.

**AF SARAH YDE JUNGE, ADJUNKT VED
INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB,
AARHUS UNIVERSITET**

Ethvert organisatorisk valg indebærer en prioritering af nogle hensyn over andre, simpelthen fordi organiseringen i sig selv har betydning for, hvilke parametre der bliver vurderet, sammenlignet og handlet på (Hammond, 1986). I min ph.d.-afhandling "Administrative Grouping in Public Service Agencies" undersøger jeg, hvordan grupperingen af borgere i mødet med velfærdsstaten påvirker, hvilke borgere der får hvad (Junge, 2022a).

Jeg argumenterer for, at borgerne ofte vil være grupperet på den ene eller anden måde, når de modtager velfærdsydelser. Elever skal gå i en klasse, børnehavebørn går på en stue, indsatte sidder på en afdeling, indlagte ligger på et hospitalsafsnit og arbejdsløse skal melde sig på et jobcenter og får tilknyttet en sagsbehandler, der skal hjælpe dem tilbage i beskæftigelse. Det betyder, at hver enkelt offentligt ansat altid, alene eller i samarbejde med kollegaer, vil have ansvaret for at træffe beslutninger i relation til en mindre gruppe af borgere. Det er konsekvensen af disse grupperinger, min afhandling studerer.

Konsekvenser af grupperingen

Der kan opstilles mindst tre argumenter for, hvorfor grupperingen kan have betydning for den enkelte borger.

1. **Prioritering:** Når ressourcerne er knappe, hvilket de ofte er i den offentlige sektor, kan de offentligt ansatte være nødt til at prioritere dem med det største behov her og nu. Det kunne for eksempel være et hospitalsafsnit med overbelægning, der er nødt til at sende ikke helt raske patienter hjem. Hvis ikke det var,

fordi der var mange patienter, der var mere syge end dem, havde de sandsynligvis fået lov at blive på hospitalet.

2. **Referenceramme:** Grupperingen kan danne en referenceramme, som den enkelte borger vurderes op imod. Det vil betyde, at en given borger vurderes forskelligt, alt efter hvilke andre borgere vedkommende sammenlignes med, også i situationer, hvor det ikke er, fordi begrænsede ressourcer skal prioriteres.
3. **Kammeratskabseffekter:** Borgerne kan, i mødet med den type af offentlige services, der leveres til grupper, såsom skoler, børnehaver eller gruppebaserede forløb i sundhedsvæsenet også forventes at påvirke hinanden, hvorved de andre i gruppen får betydning for den enkelte borgers outcome.

I min ph.d.-afhandling har jeg særligt studeret den anden mekanisme, at grupperinger har betydning for vurderingen af den enkelte borger.

Referenceramme-effekter

Vi ved fra psykologisk forskning, at mennesker skaber mening gennem sammenligninger. Hver gang vi bearbejder information, gør vi det ved at holde det op mod det, vi allerede ved, det vi kender og tidligere har erfaret (Helson, 1947). Når fagprofessionelle vurderer borgerne, deres behov og deres retskrav er det derfor også naturligt at forestille sig, at der er en vis komponent af sammenligning med de andre borgere og opgaver, de møder i deres hverdag. Argumentet er, at hvis en borger klarer sig relativt dårligere end dem, borgeren sammenlignes med,

» Det vil betyde, at en given borger vurderes forskelligt alt efter hvilke andre borgere, vedkommende sammenlignes med

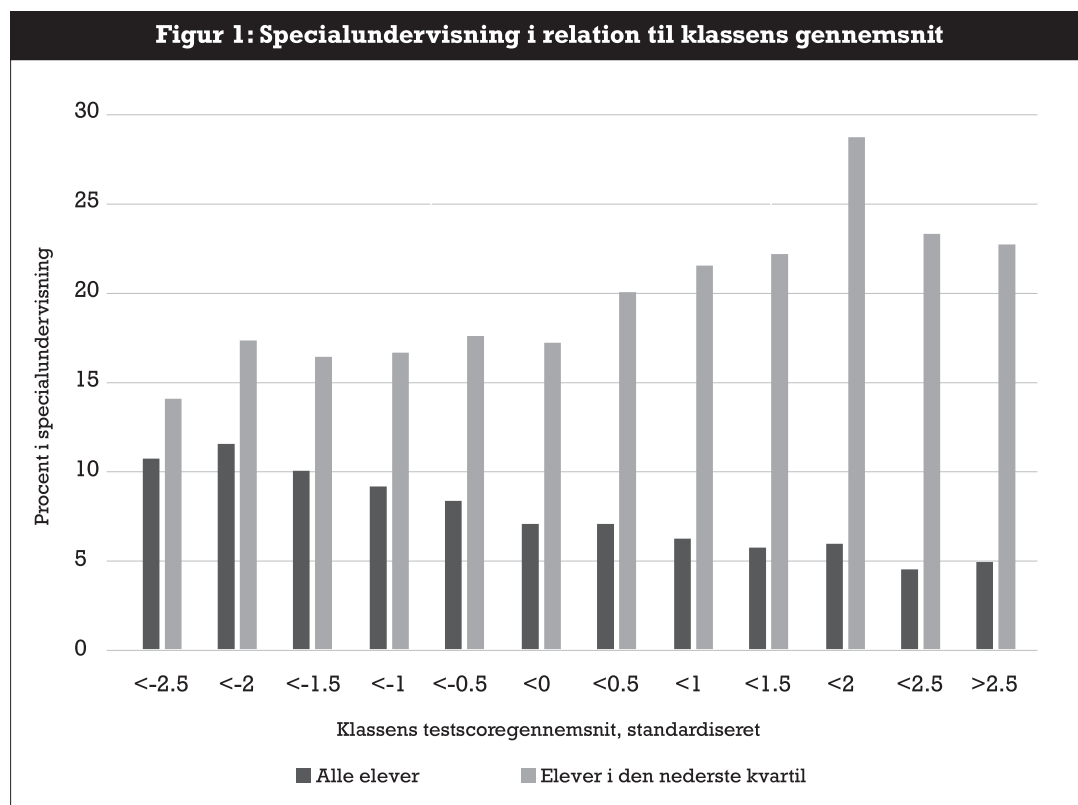
er der større sandsynlighed for, at de fagprofessionelle også vil lægge mærke til borgeren og dennes behov for et serviceløft. Dermed kommer vurderingen af den enkelte til at afhænge af, hvordan vedkommende ser ud i relation til grupperingen.

I afhandlingen har jeg undersøgt, hvordan sammensætningen af klasser i grundskolen påvirker sandsynligheden for, at en elev modtager specialundervisning, og hvordan grupperingen af eksamensopgaver hos en censor påvirker, hvilke karakterer der gives. I begge tilfælde viser det sig, at gruppens sammensætning har betydning for vurderingen af den enkelte elev og den enkelte opgave. Den samme elev har markant større sandsynlighed for at modtage specialundervisning, hvis hun har dygtige klassekammerater, end hvis hun har mindre dygtige klassekammerater (Junge, 2022b), og en eksamensopgave har større sandsynlighed for at få en god karakter, hvis de andre opgaver i eksaminators bunke er dårligere, i hvert fald i faget dansk (Junge, 2023). Det samme mønster findes ikke ved bedømmelsen af matematikopgaver. Det kommer jeg tilbage til nedenfor.

Figur 1 illustrerer resultaterne fra specialundervisningsstudiet. De mørke søjler viser andelen af specialundervisnings elever blandt alle elever, mens de lyse søjler viser andelen

af specialundervisnings elever blandt den fagligt mest udfordrede fjerdedel af eleverne. X-aksen angiver klassens samlede testscoregennemsnit. Det, man kan se af figur 1, er således, at en større andel af de fagligt udfordrede elever modtager specialundervisning i de fagligt dygtige klasser end i fagligt udfordrede klasser. Mere konkret viser mine analyser, at en given elev har 20 % større sandsynlighed for at modtage specialundervisning, hvis vedkommende går i en klasse, der ligger på den 80. percentil af testcore-fordelingen end i en klasse, der ligger på gennemsnittet. Gruppen kan således have en stor og substantiel effekt på, hvilket serviceniveau den enkelte borger oplever.

En udfordring ved at studere effekter af grupperinger er, at grupperinger sjældent er tilfældige. Det kan derfor være svært at isolere effekten af grupperingen fra de underliggende årsager til, at grupperingen ser lige netop ud, som den gør. I begge disse undersøgelser baserer jeg mine analyser på så godt som tilfældig variation i sammensætningen af grupper og kommer derved udover dette problem. I undersøgelsen af karaktergivning er opgaverne tilfældigt tildelt censor og eksaminator, imens henvisninger til specialundervisning baserer sig på så godt som tilfældig variation i klassesammensætningen. Analyserne af henvisninger til specialundervisning er foretaget ved at sammenligne klasser in-



den for den samme skole under antagelse af, at klassedelingen ikke er lavet, så klasserne er systematisk forskellige. Det betyder, at jeg med relativt stor sikkerhed kan tilskrive mine resultater grupperingens sammensætning. Det betyder også, at jeg kan afvise forklaringen om, at flere elever i dygtige klasser modtager specialundervisning, fordi der er flere ressourcer til rådighed i disse. Når jeg kun sammenligner klasser på samme skole, må man også antage, at ressourcerne til specialundervisning er de samme for alle de sammenlignede enheder. Effekten af grupperingen handler således ikke om prioriteringen af ressourcer, men snarere om identificeringen og vurderingen af den enkelte elev.

Organiseringens betydning

Grupperingseffekter er relevante at beskæftige sig med, fordi de kan påvirke fordelingen af ressourcer. Når elever med mindre dygtige klassekammerater skal have større vanskeligheder, før de sendes i specialundervisning, betyder det også, at vi ikke, sådan som det ellers ofte tilstræbes, bruger vores fælles ressourcer på dem, der har de største behov. Måske er der gode grunde til at bruge ressourcerne, som vi gør, men det bør være et aktivt valg at prioritere dem sådan og ikke blot et resultat af, hvilken referenceramme den enkelte vurderes op i mod. Derfor rejser min afhandlings resultater også spørgsmålet om, hvordan vi som samfund kan håndtere grupperingseffekter.

Man kan lidt karikeret kategorisere tiltag mod grupperingseffekter i to kategorier. På den ene side kan man organisere grupperne, så effekterne af sammenligningerne inden for disse bliver mindre væsentlige. På den anden side kan man tilrettelægge arbejdet, så sammenligningerne bliver mindre vigtige.

Vender vi først blikket mod, hvordan man kan organisere grupperne, ligger ét forslag lige for. Sammensættes grupperingerne, så de hver især afspejler den underliggende population, enten ved at gruppen inkluderer hele populationen, eller ved at alle grupper, der dannes, er ens, vil sammenligninger inden for grupperingerne ikke skabe forskelsbehandling. Denne løsning virker dog kun på papiret. Det er hverken praktisk muligt eller ønskværdigt at sammensætte skoleklasser på tværs af landet eller at specialisere det nære sundhedsvæsen i en grad, så alle med et givent symptom skulle henvende sig til den samme praktiserende læge. Men overvejelsen om, hvordan man organiserer sig ud af grupperingseffekter, taler ind i konstante afvejninger i organiseringen af den offentlige sektor. Skal man prioritere geografisk nærhed eller faglig specialisering, helhedsorienterede forløb eller separate snævrere specialiserede indgange? Når vi prioriterer geografisk nærhed, sker det ofte på bekostning af specialisering, og grupperne, der opstår, vil typisk være meget forskellige på tværs af landet, hvilket øger risikoen for utiliserte grupperingseffekter.

I relation til tilrettelæggelsen af arbejdet peger litteraturen særligt på to tiltag. De handler begge om at begrænse medarbejdernes skøn, fordi et større skønrum også giver anledning til større variation i vurderingen af den enkelte borger. Som nævnt ovenfor peger mine resultater ikke overraskende på, at gruppen betyder mere, når det skøn, de offentligt ansatte skal foretage, er større eller mere kompliceret. Således finder jeg ingen indflydelse fra grupperingen af eksamensopgaver, når lærerne bedømmer elevernes matematikopgaver, mens der omvendt er temmelig stor indflydelse fra gruppen, når danskopgaverne skal bedømmes. Hvis man kunne begrænse skønnet, er der derfor også

» Den samme elev har markant større sandsynlighed for at modtage specialundervisning, hvis hun har dygtige klassekammerater, end hvis hun har mindre dygtige klassekammerater

» Men overvejelsen om, hvordan man organiserer sig ud af grupperingseffekter, taler ind i konstante afvejninger i organiseringen af den offentlige sektor.

grund til at antage, at man kunne begrænse forskelsbehandlingen.

Skønsrummet kan begrænses på flere måder. Det kunne for eksempel være ved brug af automatiseringer eller faste procedurer såsom screeninger. Det ser man blandt andet på sundhedsområdet med kræftscreeninger eller fødselsdepressionstests af alle i en given målgruppe. Vi ser det også som et redskab i grundskolen, hvor ordblindetest hjælper med at identificere ordblinde elever tidligt, så ingen bliver overset, og alle kan få den støtte, de har brug for for at kunne følge med deres klassekammerater.

En anden tilgang kunne være at få flere øjne på sagerne. Hvis flere vurderer den samme sag, er der større sandsynlighed for at forskelle i vurderingerne vil udligne sig og lige sager falde ens ud. Dette ser vi også både formelt og uformelt flere steder i den offentlige sektor i dag. For eksempel når der er censur på eksamensopgaver, eller når morgenholdet kigger gårsdagens røntgenbilleder igennem på skadestuen.

Det gælder for alle de forslag, jeg har præsenteret her, at de vil kunne bidrage til at sætte borgeren i centrum og begrænse indflydelsen fra grupperingen både i form af referencerammeeffekter, som jeg har fokuseret på, men også i form af prioriterings- og kammeratskabseffekter. Mine resultater understreger, at organiseringen og tilrettelæggelsen af arbejdet i den offentlige sektor har betydning for, hvordan opgaverne bliver løst, hvilke hensyn der prioriteres, og hvordan sagerne behandles. Mine studier af grupperingseffekter tilføjer dermed en ekstra variabel til ligningen over, hvordan vi bedst organiserer den offentlige sektor.

Referencer

Hammond, T. H. (1986). Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics. *American Journal of Political Science*, 30(2): 379-420.

Helson, H. (1947). Adaptation-Level as Frame of Reference for Prediction of Psychophysical Data. *The American Journal of Psychology*, 60(1): 1-29.

Junge, S. Y. (2022a). *Administrative Grouping in Public Service Agencies*. Politica: Aarhus.

Junge, S. Y. (2022b). Administrative Groupings and Equality in Public Service Provision. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(2): 252-268.

Junge, S. Y. (2023). Grouping Bias in Public Agencies: Investigating When and How the Composition of Clients Affects Decision-Making. *Working paper*