

# Borgernes oplevelse af administrative byrder i kontakten med det offentlige: Resultater og anbefalinger fra et forskningsprojekt



*Administrative byrder handler om de ulemper og barrierer, som borgerne på forskellige måder kan opleve, når de er i kontakt med det offentlige. I denne artikel præsenterer jeg nogle af hovedresultaterne fra et EU-finansieret forskningsprojekt om administrative byrder. Artiklen har særligt fokus på, hvordan krav og regler kan have en ulighedsskabende effekt og på, hvordan kontakten mellem borgere og det offentlige kan gøres nemmere uden at ændre fundamentalt på eksisterende krav og regler.*

**AF MARTIN BÆKGAARD, PROFESSOR,  
INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS  
UNIVERSITET.**

Mediedækningen af arbejdsløse borgeres kontakt til jobcentre, a-kasser og sagsbehandlere giver ofte indtryk af et system, som stiller rigide krav og er svært at finde rundt i. Skiftende regeringer har da også haft afbureaukratisering af blandt andet beskæftigelsesystemet på programmet, og et mere simpelt og tilgængeligt beskæftigelsesystem var også et hovedfokuspunkt for Ydelseskommisionens arbejde.

Men hvilken betydning har krav og regler om blandt andet hyppige møder med sagsbehandlere for de arbejdsløse borgeres liv og fremtidsperspektiver? Det har en dansk-amerikansk forskningsgruppe undersøgt nærmere i projektet POAB (The Psychology of Administrative Burden), som er finansieret af Det Europæiske Forskningsråd. Jeg vil i denne artikel præsentere nogle af resultaterne fra forskningsprojektet med særligt fokus på ulighed i, hvordan arbejdsløse oplever krav og regler, samt på hvad der kan gøres for at lette nogle af de byrder, som opleves af de arbejdsløse uden at gå på kompromis med de krav, der stilles til dem.

## **Hvad er administrative byrder for borgere?**

I forskningslitteraturen anvendes begrebet *administrative byrder* som paraplybegreb for borgernes oplevelser af bøvnl, besvær og pres i forbindelse med, at de er underlagt offentlige regler og krav, som skal efterleves for at få adgang til offentlige ydelser og services såsom

kontanthjælp, dagpenge, handicapydelse, pladser på plejehjem og meget mere. Overordnet skelner litteraturen mellem tre forskellige typer af byrder eller omkostninger, som borgerne kan komme ud for: læringsomkostninger, efterlevelsedomkostninger og psykologiske omkostninger (Halling og Bækgaard 2023; Moynihan, Herd og Harvey 2015).

Læringsomkostninger handler om de byrder, der kan være forbundet med at sætte sig ind i en given ydelse. Det kan fx handle om den tid og energi, der er påkrævet for at sætte sig ind i, hvordan man søger om kontanthjælp eller dagpenge. Hvis læringsomkostningerne er høje, kan det afholde folk fra at søge om ydelser, som de egentlig er berettigede til, fordi de enten ikke er opmærksomme på, at ydelsen findes, eller fordi de ikke ved, at de har ret til den pågældende ydelse. I et dansk studie af boligstøtte finder Hansen og Hultin (1997) fx, at det blot er ca. 2/3 af dem, som er berettiget til boligstøtte, der faktisk ansøger om og modtager ydelsen.

Efterlevelsedomkostninger handler om de byrder, der er forbundet med at efterleve offentlige regler og krav. Det kan fx handle om tid, penge og energi forbundet med at møde op til møder på jobcentre eller aktiveringstilbud, eller med efterlevelse af krav om opdatering af CV og hyppige jobansøgninger.

Endelig handler de psykologiske omkostninger om det mentale ubehag i form af fx stress, autonomitab, frustration og usikkerhed, der kan være forbundet med, at man som borger skal leve op til offentlige regler og krav for at

## » Administrative byrder i form af krav og regler i beskæftigelsesindsatsen har altså potentielt ulighedsskabende effekter.

kunne modtage ydelser og services. Både psykologiske og efterlevelsomkostninger kan i sidste ende betyde, at borgere undlader at engagere sig i ydelser og services, som er relevante for dem, og kan således påvirke effektiviteten af de offentlige politikker. Hvis oplevelsen af byrder påvirker folk i en sådan grad, at de har svært ved at leve op til de krav og regler, der gælder i beskæftigelsesindsatsen, kan det have uønskede policy-konsekvenser.

I POAB-projektets undersøgelser findes flere eksempler på, at den måde, som beskæftigelsesindsatsen er indrettet på, er forbundet med byrder. En undersøgelse fra 2020 finder, at kontanthjælpsmodtagere i signifikant mindre grad oplevede byrder i beskæftigelsesindsatsen i de perioder, hvor krav om job samtaler med jobcentre og jobkonsulenter var suspenderet i forbindelse med coronanedlukningerne af samfundet end i perioder, hvor disse krav var gældende (Bækgaard m. fl. 2021). Tilsvarende afrapporterer kontanthjælpsmodtagere i højere grad byrder, når de har et nært forestående møde med jobcentre og jobkonsulenter, end når et sådant møde ligger længere væk i tid eller ikke er planlagt (Bækgaard og Madsen 2023). Schjødt finder desuden i sine studier af unge arbejdsløse, at beskæftigelsesindsatsen som et hele opleves som komplekst og uigennemskueligt, og at det komplekse system i sig selv har betydning for de unges trivsel (Schjødt 2023).

### **Ulighed i oplevelsen af administrative byrder**

Foruden spørgsmålet om effektiviteten af de offentlige politikker kan der være grund til at kere sig om administrative byrder, fordi de kan bidrage til øget ulighed. Det er en fremtrædende hypotese i litteraturen, at administrative byrder ikke opleves i samme grad af alle borgere. Mindre ressourcestærke borgere har typisk vanskeligere ved at håndtere de barrierer, som de møder i kontakten med det offentlige. Der er et indlejret paradoks i denne erkendelse. De mindre ressourcestærke

borgere, det vil sige borgere med enten dårligt helbred, høj alder, manglende uddannelse, manglende socialt netværk eller dårlig økonomi, er på den ene side dem, der har mest brug for de ydelser, som de kan få fra det offentlige, men samtidig dem, der har sværest ved at varetage kontakten hertil (Bell m. fl. 2023; Christensen m. fl. 2020).

POAB-projektet har i forskellige studier fundet støtte til denne forventning. I et studie af danske kontanthjælpsmodtagere fra 2023 finder Madsen, Bækgaard og Kvist (2023), at kontanthjælpsmodtagere, som føler et betydeligt økonomisk pres, i markant højere grad end andre kontanthjælpsmodtagere har svært ved at sætte sig ind i kontanthjælpssystemets krav og regler og føler sig markant mere stressede end andre. En mulig forklaring kan være, at borgernes fokus på at løse de presserende økonomiske problemer samtidig tager opmærksomhed og energi fra at navigere i et komplekst beskæftigelsesystem.

I et omfattende studie af danske arbejdsløse finder Bækgaard m. fl. (2023), at beskæftigelsesrettede tiltag så som fremrykket aktivering og krav om hyppig mødeaktivitet med sagsbehandlere har en positiv beskæftigelseseffekt for dagpengemodtagere i det randomiserede kontrollerede forsøg ”Hurtigt i Gang 1” (se STAR 2023). Effekten kan endda spores 10 år efter interventionerne, som altså lader til at have en varig positiv effekt for mange i denne gruppe. Til gengæld har tiltagene ingen beskæftigelseseffekt blandt kontant- og starthjælpsmodtagere i forsøget ”Alle i gang” (se STAR 2023). I denne gruppe kan der til gengæld spores helbredsmæssige konsekvenser af indsatserne, idet der selv 10 år efter de oprindelige indsatser er en øget tilbøjelighed til at modtage antidepressiv medicin blandt dem, som har været del af interventionerne sammenlignet med dem, som ikke har været del af interventionerne. Den helbredsmæssige effekt skyldes primært et øget medicinforbrug blandt dem, som al-

lerede forud for interventionen var diagnosticeret med angst eller lignende helbredsproblemer. Undersøgelsen illustrerer, at velmente beskæftigelsesrettede tiltag nok kan have en positiv effekt for nogle men til gengæld kan være forbundet med potentielt negative konsekvenser for mindre ressourcestærke arbejdsløse. Administrative byrder i form af krav og regler i beskæftigelsesindsatsen har altså potentielt ulighedsskabende effekter.

#### **Hvordan kan byrderne afhjælpes?**

Hvis præmissen om, at administrative byrder så vidt muligt bør minimeres, accepteres, er det næste naturlige spørgsmål, hvordan dette kan gøres uden at gå på kompromis med de krav og regler, som findes i beskæftigelsespolitikken, og som varetager legitime politiske hensyn. POAB-projektets resultater leder i denne forbindelse til en række anbefalinger. For det første er det vigtigt, at regler og krav kommunikerer i så simpel en form som muligt for at gøre dem let tilgængelige for alle borgere. I eksperimentelle undersøgelser i Danmark (Bækgaard, Döring og Thomsen 2022) og USA (Moynihan m.fl. 2022) finder vi, at simplificering af regler har stor betydning for folks forståelse heraf og deres tilbøjelighed til at leve op til de krav, de er forpligtede til for at modtage deres ydelse. Simplificering kan fx handle om at undgå henvisninger til komplicerede paragraffer, juridiske fagtermer, passive sætninger og fremmedord.

For det andet kan fleksibilitet i, hvordan krav konkret udmøntes, have betydning. Et eksempel på dette er krav om, at arbejdsløse borgere med mellemrum skal mødes med jobkonsulenter. Her kan muligheden for at vælge et virtuelt møde frem for et fysisk møde spare de arbejdsløse for transporttid,

gøre det lettere at håndtere mødet for borgere, der lider af social angst og skabe større fleksibilitet i indsatsen, fordi det virtuelle møde ofte kan planlægges med kortere varsel end det fysiske møde (Bækgaard og Madsen 2023; Hjelmar, Pedersen og Jensen 2021: 33).

For det tredje peger resultaterne i retning af, at der kan være et potentiale i at differentiere indsats og krav, fordi forskellige målgrupper reagerer vidt forskelligt på dem afhængigt af deres overskud og ressourcer (Christensen m.fl. 2020).

For det fjerde indikerer undersøgelserne, at det er vigtigt, at der afsættes tilstrækkeligt med ressourcer til, at jobkonsulenter og sagsbehandlere har tid og overskud til at hjælpe de arbejdsløse. Mikkelsen, Madsen og Bækgaard (2023) finder således, at der i højere grad er en oplevelse af administrative byrder blandt arbejdsløse dagpengemodtagere, som er tilknyttet et jobcenter, hvor jobkonsulenter i høj grad afrapporterer, at de er stressede, end på jobcentre, hvor dette i mindre grad er tilfældet. Det er i den forbindelse væsentligt at pointere, at den i medierne hyppige kritik af jobkonsulenter og jobcentre ikke kan genfindes i vores undersøgelser af danske arbejdsløse. I stedet finder Schjødt, (2023), at der blandt de arbejdsløse unge i hans undersøgelse er en udbredt tilfredshed med jobkonsulenterne, som opleves som en positiv ressource, der aktivt hjælper med afklaring og svar på spørgsmål. Det giver anledning til en afsluttende overvejelse: I udformningen af et fremtidigt beskæftigelsessystem kan det for mange blive et problem, hvis de helt mister en hyppig kontakt til jobkonsulenter, som for nogle udgør en værdifuld ressource til at navigere i et kompliceret system og en svær situation.

» **I udformningen af et fremtidigt beskæftigelsessystem kan det for mange blive et problem, hvis de helt mister en hyppig kontakt til jobkonsulenter.**

## Referencer

- Bell, Elizabeth, Julian Christensen, Pamela Herd og Donald Moynihan (2023). "Health in citizen-state interactions: How physical and mental health problems shape experiences of administrative burden and reduce take-up." *Public Administration Review* 83(2): 385-400.
- Bækgaard, Martin, Matthias Döring og Mette Kjærgaard Thomsen (2022). "it's not just about the content: How rules are communicated matters to perceived administrative burden". Konferencepapir præsenteret ved Public Management Research Conference 2022.
- Bækgaard, Martin og Jonas Krogh Madsen (2023). "Anticipated administrative burdens: How proximity to upcoming compulsory meetings affect welfare recipients' experiences of administrative burden." *Public Administration* (early view version). Kan tilgås på <https://doi.org/10.1111/padm.12928>.
- Bækgaard, Martin, Julian Christensen, Jonas Krogh Madsen og Kim Sass Mikkelsen (2021). "Reducing Compliance Demands in Government Benefit Programs Improves the Psychological Well-Being of Target Group Members." *Journal of Public Administration Research and Theory* 31(4): 806-821.
- Bækgaard, Martin, Søren Albeck Nielsen, Michael Rosholm og Michael Svarer (2023). "Long-term health and employment effects of compliance demands: evidence from five field experiments". Konferencepapir. Public management Research Conference 2023.
- Christensen, Julian, Lene Aarøe, Martin Bækgaard, Pamela Herd og Donald P. Moynihan (2020). "Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions". *Public Administration Review* 80(1): 127-136.
- Halling, Aske og Martin Bækgaard (2023). Administrative Burden in Citizen-State Interactions: A Systematic Literature Review. OSF pre-print. [10.31219/osf.io/26xdj](https://doi.org/10.31219/osf.io/26xdj).
- Hansen, Hans og Marie Louise Hultin (1997). Actual and Potential Recipients of Welfare Benefits with a Focus on Housing Benefits, 1987-1992. Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Hjelmar, Ulf, Rasmus Tue Pedersen, og Didde Cramer Jensen (2021). "Kommunale nyskabelser under covid-19-krisen". København: VIVE.
- Madsen, Jonas Krogh, Martin Bækgaard og Jon Kvist (2022). "Scarcity and the Minds of Social Welfare recipients: Evidence from a Field Experiment". *Journal of Public Administration Research and Theory* (early view version). Kan tilgås på: <https://doi.org/10.1093/jopart/muac043>.
- Mikkelsen, Kim Sass, Jonas Krogh Madsen og Martin Bækgaard (2023). "Is stress among street-level bureaucrats associated with experiences of administrative burden among clients? A multilevel study of the Danish unemployment sector". *Public Administration Review* (early view version). Kan tilgås på: <https://doi.org/10.1111/puar.13673>.
- Moynihan, Donald P., Pamela Herd, og Hope Harvey (2015). "Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions". *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(1): 43-69.
- Moynihan, Donald P., Eric Giannella, Pamela Herd og Julie Sutherland (2022). "Matching to Categories: Learning and Compliance Costs in Administrative Processes". *Journal of Public Administration research and Theory* 32(4): 750-764.
- Schjødt, Rasmus Jensen (2023). *Implications of active labour market politics for wellbeing: The case of young unemployed people in Denmark*. Ph.d.-afhandling. Aarhus: Politica.
- STAR (2023). <https://star.dk/viden-og-tal/hvad-virker-i-beskaeftigelsesindsatsen/randomiserede-kontrollerede-forsog-rct/>, sidst tilgået den 1. august 2023.