

Den offentlige forvaltning under pres: Hvornår går det ud over borgerne?

Offentligt ansatte med direkte kontakt til borgerne bliver ofte portrætteret som værende under et omfattende pres fra udfordrende arbejdsbetingelser. I min ph.d.-afhandling undersøger jeg, hvordan offentlige organisationer faktisk håndterer presset i mødet med borgerne. Overraskende finder jeg, at offentlige organisationer og offentligt ansatte er rustet til at håndtere massive pres, uden at det går ud over serviceleveringen og borgerne. Forklaringen skal sandsynligvis findes i velfungerende organisatoriske rammer.



Af Karoline Larsen Kolstad,
adjunkt ved Institut
for Statskundskab,
Aarhus Universitet

En udbredt fortælling om en presset offentlig sektor og fejlbehæftet servicelevering

Offentligt ansatte leverer dagligt serviceydelser til millioner af borgere. Det gælder fx lærerne i undervisningslokalet, sygeplejerskerne på hospitalsgangene og sagsbehandlerne på jobcentret, som dagligt bærer ansvaret for at hjælpe deres elever, patienterne og de ledige. En udbredt fortælling om disse grupper af offentligt ansatte er, at de arbejder under et stort pres, som stammer fra udfordrende arbejdsforhold (Lipsky 1980: 81, Zacka 2018: 11). Det gælder fx en stor arbejdsbyrde, tidspres, knappe finansielle ressourcer og omfattende resultatstyring. Ifølge denne fortælling er presset så massivt, at det kan føre til fejl og dysfunktionelle reaktioner blandt de ansatte, hvilket i sidste ende går ud over borgerne og fx deres læring, helbred og chancer for at komme tilbage i beskæftigelse (Kolstad 2023: 11). Højprofilerede mediehistorier om ældre borgere på plejehjem, som ikke får skiftet deres ble, fødende kvinder, som bliver afvist fra overfyldte fødegange, og dårlig normering og omsorgssvigt i vuggestuerne er med til at understøtte fortællingen om presset på forvaltningen og dets konsekvenser for borgerne.

Fortællingen er ikke kun udbredt i offentligheden, men indtager også en prominent plads i den akademiske forvaltningslitteratur om markarbejdere. Det vil sige offentligt ansatte med direkte kontakt til borgerne, som råder over et stort skøn (Lipsky 1980). Vi har dog kun begrænset empirisk viden om, hvordan presset faktisk påvirker leveringen af ydelser og services til borgerne. Med andre ord er det usikkert, om den grundlæggende fortælling holder, og hvad de underliggende årsager til

fejl i levering af offentlige services er (Kolstad 2023: 11).

I min ph.d.-afhandling *Public Organizations under Pressure: Impact on Dysfunctional Patterns in Service Delivery* undersøger jeg netop, om fortællingen holder. Fører pres på offentlige organisationer virkelig til fejl og dysfunktionelle mønstre i leveringen af den offentlige service? Det gør jeg ved at undersøge, hvordan sagsbehandlere ved landets jobcentre reagerer på markante ændringer i deres arbejdsbyrde og ved at undersøge, hvordan de reagerer på presset fra Beskæftigelsesministeriets resultatstyring.

COVID-19: En unik mulighed for at undersøge presset

En af grundene til, at den udbredte fortælling om presset på forvaltningen hviler på et spinkelt empirisk grundlag, skal formentlig findes i, at det er meget vanskeligt at undersøge empirisk, om fortællingen holder. Offentlige organisationer er udsat for forskellige typer af pres med varierende intensitet, som ofte vil være knyttet til den specifikke måde, som organisationerne og medarbejderne har tilrettelagt serviceleveringen og interaktionen med borgerne på. Det er for eksempel meget sandsynligt, at organisationer, der begår mange fejl i leveringen af services til borgerne, og som dermed leverer services af lav kvalitet, også vil opleve et større pres fra en høj arbejdsbyrde og risikofyldte resultatmål. Det gør det meget vanskeligt at adskille, hvorvidt det er presset, som skaber dysfunktionelle mønstre i leveringen af services, eller om det modsat er de dysfunktionelle mønstre, som skaber presset. For at overkomme denne grundlæggende udfordring tager jeg afsæt i

kvasiekperimentelle designs (Blom-Hansen et al. 2015), hvor jeg drager nytte af, at der nogle gange helt naturligt opstår tilfældig variation i presset på offentlige organisationer.

COVID-19 og den tilhørende nedlukning i Danmark i 2020 skabte en unik mulighed for at undersøge, hvordan sagsbehandlerne på landets jobcentre reagerede på en markant stigning i deres arbejdsbyrde. Nedlukningen af landet den 11. marts 2020 medførte nemlig, at sagsbehandlerne, fra den ene dag til den anden, skulle håndtere 20 procent flere borgere og dermed blev underlagt et omfattende pres. Samtidig var der stor variation i stigningen i ledigheden på tværs af kommuner. For eksempel blev nogle kommuner med mange jobs indenfor turist- og transportbranchen ekstra hårdt ramt. Det pludselige chok med en stigning i ledigheden gjorde det muligt at undersøge, hvordan sagsbehandlere reagerede på presset fra en stor arbejdsbyrde, og hvorvidt det fik dem til at prioritere deres ressourcer til udvalgte borgere på bekostning af andre. Hvor tidligere studier har undersøgt betydningen af arbejdsbyrde i laboratorier og med spørgeskemaundersøgelser, blev jeg i stand til at lave de første undersøgelser af arbejdsbyrdeeffekter i en virkelig kontekst (Kolstad 2024a).

På samme måde bidrager Beskæftigelsesministeriets benchmarking-system og skærpede tilsyn med en unik mulighed for at undersøge, hvordan sagsbehandlerne ved landets jobcentre reagerer på presset fra risikofyldt resultatstyring. Hvis en kommune har flere borgere på offentlig forsørgelse end forventet (resultatmål) og ikke lever op til et af to proceskrav (fokusmål), kan kommunen komme under skærpet tilsyn. Skærpet tilsyn indebærer en række forpligtigelser, og kommuner, der ikke formår at genoprette indsatsen, kan i sidste ende komme under statslig administration. Jeg udnytter, at det er meget små forskelle i kommunernes målinger, der afgør, om kommunerne er i risiko for at komme under skærpet tilsyn eller ej. Det gør det muligt at undersøge, hvordan sagsbehandlerne reagerer på presset fra systemet, og hvorvidt de tyer til unødige sanktionering, manipulation og målforskydning (Kolstad 2024b).

Velfungerende organisatoriske rammer udgør nøglen?

Samlet set viser analyserne, at offentlige serviceorganisationer og offentligt ansatte er i stand til at håndtere et betydeligt pres uden at ty til dysfunktionelle handlinger i leveringen af serviceydelser. De konkrete studier viser, at sagsbehandlerne var i stand til at håndtere arbejdspresset forbundet med COVID-19 uden at diskriminere i adgangen til kerneservices, såsom samtaler og aktive ringstilbud. Resultatet går imod en omfattende litteratur, som fremhæver høj arbejdsbyrde som hovedårsagen til diskrimination i offentlig servicelevering. Ligeledes viser de konkrete studier, at sagsbehandlerne er i stand til at håndtere presset fra Beskæftigelsesministeriets resultatstyring uden at ty til unødige sanktionering, manipulation eller målforskydning. Det står i stærk kontrast til en række amerikanske studier, der viser, at resultatstyring er forbundet med udbredte dysfunktionelle reaktioner.

Tilsammen går afhandlingens resultater dermed imod den udbredte fortælling om, at både arbejdsbyrde og resultatbaseret styring skaber omfattende og mangeartede problemer i offentlig servicelevering. Hvad er forklaringen på de overraskende resultater? I afhandlingen argumenterer jeg for, at jobcentrene var rustet til at håndtere presset på grund af velfungerende organisatoriske strukturer. Jobcentrene er, ligesom mange andre serviceorganisationer i den danske offentlige sektor, udstyret med effektive administrative sagsbehandlingssystemer, ansatte med stærke faglige normer og en ledelse, der tager opgaven på sig og beskytter frontlinjen mod eksterne pres på organisationen.

Det tyder på, at vi bør fokusere mere på, hvordan presset udspiller sig i en organisatorisk kontekst, end blot på eksistensen af presset i sig selv. Baseret på dette foreslår jeg, at en af løsningerne på dysfunktionel servicelevering kan findes i opbygningen af velfungerende offentlige serviceorganisationer med kapacitet til at håndtere de pres, som uundgåeligt vil opstå.

» COVID-19 og den tilhørende nedlukning i Danmark i 2020 skabte en unik mulighed for at undersøge, hvordan sagsbehandlerne på landets jobcentre reagerede på en markant stigning i deres arbejdsbyrde.

” Ligeledes viser de konkrete studier, at sagsbehandlernes er i stand til at håndtere presset fra Beskæftigelsesministeriets resultatstyring uden at ty til unødige sanktionering, manipulation eller målforskydning.

Implikationer for fremtidens beskæftigelsesindsats

Ekspertgruppen, som blev nedsat af regeringen i maj 2023, er for nylig kommet med deres anbefalinger til fremtidens beskæftigelsesindsats. Et væsentligt spørgsmål i ekspertgruppens arbejde med at nytænke beskæftigelsesindsatsen har været, om det er muligt at foretage grundlæggende ændringer i beskæftigelsesindsatsen, som gør systemet billigere, enklere og mere værdigt, uden at det svækker beskæftigelsen (Ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats 2024: 14). Med afsæt i indsigterne fra min ph.d.-afhandling er et lige så relevant spørgsmål at stille, om det er muligt at gennemføre grundlæggende ændringer i organiseringen af beskæftigelsesindsatsen, samtidig med at robustheden overfor eksterne pres og kvalitet i serviceleveringen bevares?

Ekspertgruppen lægger op til omfattende ændringer i organiseringen af den kommunale beskæftigelsesforvaltning. Mest markant står de konkrete anbefalinger om nedlæggelse af jobcentret som organisationsform og mulighed for fri organisering af beskæftigelsesindsatsen samt en markant reduktion i særregler, målgrupper og en øget individualisering af borgernes forløb (ibid.: 17). Ved første øjekast kan man frygte, at disse markante ændringer risikerer at udhule beskæftigelsesforvaltningernes robusthed overfor diverse former for pres, såsom høj arbejdsbyrde fra uforudsete kriser, som vi fx så det under COVID-19. Disse markante ændringer er dog i høj grad i overensstemmelse med de kvalitative indsigter fra min ph.d.-afhandling, som indikerer, at det særligt er de danske sagsbehandlere og lederes stærke faglighed, som rustede dem til at håndtere de forskellige former for pres. Ekspertgruppens anbefalinger giver nemlig mere plads til særligt sagsbehandlernes faglighed. Det ses bl.a. i anbefalingen om halvering af de nuværende særregler, hvilket giver kommunerne og de enkelte sagsbehandlere bedre mulighed for at sætte ”beskæftigelsesfagligheden” i spil. Ekspertgruppen lægger endvidere op til, at der skal afsættes en kompetencepulje, der skal understøtte opkvalificering af sagsbehandlere i overgangen til et mere individualiseret borgerforløb. Tiden må vise, om det faktisk lykkes at sætte fagligheden mere i spil, og om beskæftigelsesforvaltningernes robusthed dermed bevares.

Ekspertgruppens anbefalinger har også betydning for typen og omfanget af pres, som de kommunale beskæftigelsesforvaltninger fremover vil blive udsat for. På den ene side

lægger Ekspertgruppen op til at mindske aktiviteten i jobcentrene gennem en markant reduktion i afholdelsen af samtaler og sanktioner. Det burde alt andet lige mindske arbejdsbyrden og presset på de ansatte. I tråd hermed, lægger ekspertgruppen også op til at gennemføre en markant reduktion i det samlede styringstryk (ibid.: 171). Den nuværende beskæftigelsesindsats er underlagt omfattende økonomisk styring og styring via proceskrav, som regulerer og fastsætter krav til, hvilke indsatser der skal gives, i hvilket omfang de skal gives, samt hvornår de skal gives. Et mere simpelt resultatbaseret system burde, alt andet lige, også mindske presset på beskæftigelsesforvaltningerne. På den anden side lægger Ekspertgruppen dog op til en reduktion i de kommunale årsværk på beskæftigelsesområdet svarende til 25 procent (ibid.: 35). Det er derfor usikkert, om det samlede pres på beskæftigelsesforvaltningerne øges eller mindskes, og hvordan det stiller fremtidens beskæftigelsesindsats i forhold til at håndtere de nye former for pres, som uundgåeligt vil opstå.

Referencer

Ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats (2024): *Anbefalinger til fremtidens beskæftigelsesindsats*, juni 2024, Beskæftigelsesministeriet.

Kolstad, Karoline Larsen (2023): *Public Organizations under Pressure: Impact on Dysfunctional Patterns in Service Delivery*: ph.d.-afhandling. Aarhus: Forlaget Politica.

Kolstad, Karoline Larsen (2024a): *Overburdened Bureaucrats: Providing Equal Access to Public Services during COVID-19*. *Forthcoming in Journal of Politics*.

Kolstad, Karoline Larsen (2024b): *Contextualizing Pressure: Performance Management, Welfare Sanctions and Managerial Buffering of the Street Level*. *Working paper*.

Lipsky, Michael (1980): *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Zacka, Bernardo (2018): *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*. Harvard University Press.