

Bedre sagsbehandling gennem medarbejderperspektiver og ”friktionseftersyn” af lokale sagsgange

Temanummer: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

Danske kommuner står over for komplekse krav i forhold til at opretholde kvalitet, ret og rimelighed i sagsbehandlingen. Den nuværende dagsorden om kommunal frisættelse skaber et policyvindue, hvor kommunale organisationer, ved at inddrage medarbejderperspektivet, kan designe mere effektive arbejdsgange, der fremmer forskellige idéer om kvalitet. Denne artikel argumenterer for, at lokale ledelser bør inddrage medarbejderperspektivet på kvalitet i sagsbehandlingen for at forstå, hvordan sagsbehandling udføres og opfattes i praksis. Frontlinjemedarbejders oplevelser af deres arbejdsopgaver samt bureaukratiske regler spiller en central rolle

i implementeringen af politikker og påvirker kvaliteten af sagsbehandlingen. Gennem tre empiriske eksempler illustreres det, hvordan medarbejderperspektivet kan supplere eksisterende analyser. Artiklen fremhæver behovet for medarbejderfokuserede ”friktionseftersyn” for at identificere og adressere praksisser, der kan hæmme kvaliteten. Der gives konkrete anvisninger til udførslen af et ”friktionseftersyn”, og erfaringerne med et pilotforsøg præsenteres. Endelig diskuteres, hvordan ”friktionseftersyn” kan bidrage til eksisterende undersøgelser af kommunal sagsbehandling.

En hovedudfordring for danske kommunale organisationer er at leve op til forskellige, til tider modsatrettede, hensyn og værdier. Således kan f.eks. ”ret og rimelighed” på den ene side udgøre et både fornuftigt og legitimt pejlemærke for kommunernes sagsbehandling – man kan endda argumentere for, at det udgør en kerneværdi for offentlige bureaukratier i en *retsstat* (Olsen, 2006: 3). Omvendt, hvis ”ret og rimelighed” tolkes snævert som simpel legalitet og regeloverholdelse og samtidig ophøjes til det vigtigste hensyn i offentlig sagsbehandling, risikerer det at stå i vejen for andre legitime kriterier for god sagsbehandling såsom transparens, efficiens, responsivitet m.fl. (Grøn og Møller, 2024: 11).

Kommunal sagsbehandling udføres af frontlinjemedarbejdere med vide skønsefølelser og komplekse administrative krav (se f.eks. Lipsky, 2010). Flere vilkår ved kommunale sagsbehandleres arbejde, såsom prioritering af begrænsede ressourcer, usikkerhed, modsatrettede hensyn, nødvendigheden af subjektive vurderinger og informationsasymmetri, betyder, at skønsovelse bliver uundgåelig og besværliggør detailstyring (Zacka, 2017: 49 ff.). Samtidig finder sagsbehandlingen sted under bureaukratisk-administrative rammer og krav om efterlevelse af politisk og ledelsesmæssigt fastsatte regler og proceskrav. En analyse af kvalitet, ret og rimelighed i en given kommunal sagsbehandlingspraksis, der ikke har blik for dette samspil mellem de formelle regler og den enkelte medarbejders opfattelse og faktiske implementering af

RASMUS STENDERUP

Ph.d.-stipendiat, Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet,
rds@ifs.ku.dk

arbejdet overser således en væsentlig del af hvad, der finder sted i sagsbehandlingen. En undersøgelse af god sagsbehandling, der blot måler regeloverholdelse kan således være et udmærket udtryk for kvalitet forstået som overholdelse af standarder, men ser nødvendigvis bort fra andre hensyn og værdier.

I denne artikel argumenterer jeg for, at det er vigtigt at inddrage et bottom-up-perspektiv, hvis man vil forstå grundlaget og betingelserne for kvaliteten af den sagsbehandling, der foregår i praksis. Derfor er det centralt at have blik for netop sagsbehandlingernes oplevelse af, hvilke konkrete arbejdsopgaver der understøtter eller hæmmer forskellige værdier og idéer om kvalitet i sagsbehandlingen, hvis man vil designe kommunale organisationer og styring, der fremmer bredere idéer om kvalitet, ret og rimelighed i sagsbehandlingen. Det er her vigtigt at pointere, at frontlinjemedarbejderperspektivet blot er ét af flere perspektiver på kommunal sagsbehandling. Man kunne lige så vel betragte kvalitet fra fx et borger- eller et ledelsesperspektiv. Mit ærinde er blot at argumentere for, at sagsbehandleres oplevelse betyder noget for deres implementering, og dermed kvaliteten, af sagsbehandlingen.

 I denne artikel argumenterer jeg for, at det er vigtigt at inddrage et bottom-up-perspektiv, hvis man vil forstå grundlaget og betingelserne for kvaliteten af den sagsbehandling, der foregår i praksis

De danske kommuner står med den nuværende regerings frisættelsesdagsorden på én gang over for store udfordringer og muligheder i forhold til, hvordan de fremover skal organisere sig og deres procedurer og praksis for sagsbehandling på en række områder. Sandsynligvis vil ansvaret for at sikre kvalitet, ret og rimelighed i sagsbehandlingen i de kommende år blive rykket længere ud og tættere på kommunale ledere. I denne artikel anbefaler jeg derfor, at kommunale organisationer kan have nytte af at give sine centrale sagsgange og administrative praksisser et eftersyn med udgangspunkt i de mennesker, der udfører dem til daglig.

I det følgende redegør jeg først for en række teorier fra forvaltningslitteraturen, der beskriver forskellige aspekter af frontmedarbejderperspektiver på bureaukrati og opfattelser af kvalitet i sagsbehandlingen. Red tape-forskning viser, at medarbejderes oplevelser af bureaukratiske rammer og regler påvirker deres motivation og kvaliteten af deres arbejde. Litteraturen om *street level bureaucracy* viser, hvordan frontlinjearbejdere har skønsbeføjelser og indflydelse på, hvordan politik implementeres, samtidig med at de navigerer modsattede hensyn, værdier, og ansvar.

Derefter illustrerer jeg, hvordan et medarbejderperspektiv på bureaukratiet kaster lys over oplevelser og adfærd i praksis, der problematiserer arbejdsganges konsekvenser for kvaliteten af sagsbehandlingen på en måde som et isoleret fokus på formelle regler og proceskrav ikke ville være i stand til. Gennem tre empiriske eksempler viser jeg, at a) den samlede mængde af proceskrav,

eller ”regeltætheden” (Bozeman, 1993), kan føre til, at den enkelte medarbejder mister overblikket samt evnen og viljen til reflektivt at skelne fagligt væsentlige krav fra unødvendige registreringer; b) uformelle, ”ekstra” opgaver, der opleves som fagligt passende, men udfordrer en strengt legalistisk idé om ligebehandling, kan trække substantielle ressourcer ud af sagsbehandlingen og uden at fremgå af sædvanlige opgørelser; og c) oplevelsen af bureaukrati blandt sagsbehandlere også er drevet af et affektivt aspekt, hvor den enkeltes rolleforståelse kan have negative emotionelle konsekvenser, f.eks. i situationer, hvor medarbejdere er tvunget til at håndhæve meningsløse regler over for borgere og kollegaer.

Endelig anbefaler jeg brug af medarbejder-fokuserede ”friktionseftersyn” af lokale administrative processer og sagsgange for at kortlægge og reflektere over, hvilke opgaver, aktiviteter og proceskrav der hhv. medarbejder og understøtter forskellige idéer om kvalitet i sagsbehandlingen. Gennem en case fra et dansk sygedagpengekonto diskuterer jeg erfaringer og begrænsninger ved fremgangsmåden.

Frontlinjemedarbejderperspektiver på bureaukrati og kvalitet i sagsbehandlingen

Offentlige organisationer i Danmark, som kommunerne, er formelt set indrettet på en måde, der lægger sig tæt op ad en weberiansk bureaukratiformåelse ud fra fire principper: i) formalisering og skriftlighed, ii) hierarkisk organisering, iii) specialisering og arbejdsdeling, og iv) standardisering, regelbaseret og neutralitet (se f.eks. Olsen, 2006). Den underliggende logik er, at formalisering og legalitet forventes at sikre en retfærdig, effektiv og transparent sagsbehandling. Der er således en tæt forbindelse mellem bureaukrati og formelle regler på den ene side og givne idéer om kvalitet i sagsbehandlingen på den anden. Det er dog en forsimpelse af virkeligheden at antage, at bureaukratiske regler altid medvirker til at sikre retfærdig og effektiv sagsbehandling, især hvis dem, der udfører arbejdet, har andre idéer om, hvad retfærdighed og effektivitet indebærer. Sagsbehandlere kan betragtes som *street level bureaucrats* (Lipsky, 2010), frontlinjemedarbejdere, der råder over vide skønsebeholdninger og således har stor indflydelse på, hvordan politik implementeres, og om regler og krav efterleves.

Forskning i mødet mellem individuelle offentlige medarbejdere og bureaukratiet i form af de procedurer og regler, de forventes at efterleve, bruger ofte begrebet *red tape* (Bozeman, 2000). Red tape henviser til medarbejderes opfattelse af, at regler ikke understøtter, eller direkte modarbejder, deres specifikke formål eller organisationens overordnede mål. Flere studier har vist en sammenhæng mellem negative medarbejderoplevelser af bureaukrati og kvaliteten af deres arbejde målt på forskellige effekter for både organisatorisk evne til at yde deres kerneydelse som sådan og negative konsekvenser for den enkelte medarbejder. I en dansk kontekst finder flere forskere bl.a. en sammenhæng

mellem opfattet red tape og jobtilfredshed (Kjeldsen og Hansen, 2018), og at opfattet red tape blandt gymnasielærere hænger sammen med lavere undervisningskvalitet målt på eksamenskarakterer (Jakobsen og Jacobsen, 2018). Red tape har negative effekter for både organisationers performance og medarbejderoutcomes såsom motivation og medarbejdertilfredshed.

Det skal her ikke forstås sådan, at bureaukrati *som sådan* har negative effekter for kvaliteten i sagsbehandlingen. Tværtimod viser studier, at veludformede regler kan opleves som understøttende for offentligt ansatte i deres daglige arbejde (Ejersbo o.a., 2019). Begrebet *green tape* (DeHart-Davis, 2009) beskriver regler, der er nedskrevne, opleves som forståelige, valide, konsistente og tydeligt prioriterer mellem værdihensyn. Disse egenskaber kendetegner effektive organisatoriske regler. Ny dansk forskning finder yderligere, at sagsbehandlere i kommunale børneenheder bruger administrativt arbejde – forstået som journalisering, registrering og dokumentation – som et uvurderligt værktøj ift. at navigere i kompleksiteten og balancere de mange ansvarsrelationer, de oplever i deres praksis (Karmsteen, 2024). I denne artikel argumenterer jeg i forlængelse heraf netop for, at det er utilstrækkeligt udelukkende at se på de *formelle* regler og procedurer, der danner udgangspunktet for studierne af red tape som beskrevet ovenfor. Nyere perspektiver på red tape og relaterede fænomener er således også begyndt at række ud over fokuset på formelle regler og orienterer sig i højere grad mod de affektive elementer af medarbejderens opfattelse af bureaukratiske regler (se f.eks. Hattke o.a., 2020; Davis og Pandey, 2024) eller de formelle og uformelle opgaver, medarbejdere konfronteres med og udfører i praksis som led i deres sagsbehandling (Stenderup, 2024).

Det er bredt anerkendt i forvaltningsforskningen, at sagsbehandlere, eller frontlinjemedarbejdere, befinder sig i et krydspres af ansvarsrelationer og modstridende værdihensyn (Winter og Nielsen, 2008: 113), hvorefter deres rolle som bureaukrater, der implementerer politisk-ledelsesmæssige beslutninger i form af love og regler, blot er én af flere. Ud over at agere som ansatte overfor deres politisk valgte ledere indgår sagsbehandlere også i relationer til de konkrete borgere, de sidder overfor i deres daglige arbejde, samt deres kollegaer og *peers*, med hvem de deler en række professionelle normer. Dertil kommer den enkeltes personlige overbevisninger og opfattelse af egen rolle i systemet. Disse hensyn kan hver især give den enkelte sagsbehandler forskellige mål og værdier at orientere sig mod, der til tider trækker i hver sin retning (Hupe og Hill, 2007; Zacka, 2017). Alle disse hensyn eksisterer samtidig i varierende grad på tværs af organisationer og individer.

Kvalitet i kommunernes sagsbehandling kan forstås på mange måder, alt efter hvilket perspektiv man anlægger. Inspireret af Dahler-Larsen (2019: 47 ff.) kan man bl.a. definere kvalitet i) som efterlevelse af standarder, såsom overholdelse af regler og ligebehandling af alle borgere, ii) som opfyldelse af politisk fastsatte målsætninger, såsom at få flere ledige i job eller sikre rimeligheden i uddelingen af offentlige ydelser, iii) som genstand for en holistisk ekspertvurdering, der trækker på formel viden, personlig erfaring samt pro-

fessionelle normer og værdier, iv) som opfyldelse af brugernes ønsker, behov og forventninger, såsom en værdig sagsbehandling og hjælp til at navigere systemet, eller v) som at have organisatoriske systemer på plads, der sikrer kvalitet, såsom faste procedurer for dokumentation, styring og evaluering af ”god sagsbehandling”.

Opsummerende kan man altså betragte sagsbehandling som et samspil mellem 1) den enkelte frontlinjemedarbejder, med sin egen individuelle referenceramme og opfattelse af 2) de formelle bureaukratiske krav og regler. Hvordan en sagsbehandler opfatter disse krav og regler, har stor betydning for, hvordan (og hvorvidt) de implementerer dem (Winter og Nielsen, 2008: 130 f.), og afhænger af deres rolleforståelse, holdninger og meningsskabelse i den konkrete situation (Davis og Pandey, 2024: 1039). Det er vigtigt at forstå, hvordan sagsbehandling udføres i praksis, og hvordan den opfattes af dem, der udfører den, hvis man ønsker at sikre en bred forankring af kvalitet, ret og rimelighed i en given kommunal organisation.

Medarbejderperspektiver i en sygedagpengeafdeling

I dette afsnit illustrerer jeg, hvordan et blik for medarbejderperspektivet på deres egen sagsbehandling og praksis kan kaste lys over en række forhold, der kan udfordre og problematisere både de lokale og andre forståelser af kvalitet i sagsbehandlingen. Pointen med dette afsnit er at vise, at et simpelt syn på sagsbehandling som overholdelsen af en række på hinanden følgende proceskrav, og et snævert fokus på overholdelse af formelle regler som udtryk for god sagsbehandling, risikerer at overse væsentlige forhold ved arbejdet i en given praksis, der er relevante for alle der har ansvar for – eller blot interesse i – kvalitet i kommunernes sagsbehandling.

Det empiriske materiale, der danner grundlag for dette afsnit, er genereret under et kvalitativt feltarbejde i et dansk kommunalt jobcenter som led i mit ph.d.-projekt, med fokus på at udvikle en begrebslig forståelse af offentlige medarbejders oplevelser af besværligt bureaukrati samt udvikle en metode, der kan identificere konkrete tilfælde af besvær i praksis. Data er genereret i sygedagpengeafdelingen (fremover SDP) af et jobcenter i en mellemstor dansk kommune, hvor jeg i andet halvår 2023 foretog en række interviews, afholdt møder samt deltog i opfølgningsmøder med borgere. Materialet dækker samtaler og interviews med 15 medarbejdere, en leder og en organisationskonsulent, 20 timers lydoptagelser og egne feltnoter.

Sagsbehandlerne i SDP har en todelt rolle, idet de dels skal udøve en myndighedsfunktion som kommunal sagsbehandler og dels skal levere en beskæftigelsesfaglig service til deres borgere. I en typisk sag i SDP møder sagsbehandleren borgeren til en førstegangssamtale otte uger efter borgerens sygemelding, hvorefter der afholdes en række opfølgningssamtaler med en fast kadence frem mod et revurderingstidspunkt. Undervejs er det sagsbehandlerens opgave at

vurdere borgerens uarbejdsdygtighed og i øvrigt sørge for progression i sagen, bl.a. ved at vejlede borger, dokumentere overholdelsen af en række proceskrav og koordinere med relevante samarbejdspartnere i f.eks. sundhedsvæsenet.

Medarbejderoplevelser af sagsbehandlingspraksis

De følgende cases¹ er illustrative eksempler på, hvordan sagsbehandlerne i SDP's oplevelser af deres bureaukratiske praksis er en relevant kilde til at forstå betingelserne for at sikre kvalitet i den kommunale sagsbehandling. Specifikt belyser det første, hvordan mængden, eller "tætheden", af formelle dokumentationskrav og registreringer får de enkelte proceskrav til at flyde sammen og står i vejen for medarbejderens fagligt-kritiske stillingtagen til hver opgave. Det andet eksempel viser, måske ikke overraskende, at uformelle, men stadig tids- og ressourcekrævende, opgaver er en fast del af sagsbehandlingspraksis. Endelig illustrerer det sidste eksempel, hvordan selv overholdelsen af formelle administrative krav udspiller sig i relationelle interaktioner med affektive konsekvenser, der kan trække store veksler på den enkelte sagsbehandler.

Overvældende og uoverskuelig mængde administrationsopgaver. Størstedelen af de administrative opgaver i SDP udfører sagsbehandlerne i deres digitale fagsystem, der i varierende udstrækning integrerer en række aspekter af sagsbehandlingen fra kommunens journaliseringssystem, kommunikationen med borgere og indrapportering af data til den lokale ledelse samt til ministeriet. Blandt sagsbehandlerne i SDP findes der er en klar opdeling mellem den del af deres arbejde, der udføres "i systemet", og "det faglige" arbejde, der finder sted i mødet med borger. En sagsbehandler beskriver det således:

Vi har et ord herinde, vi kalder for "systemtilfredsstillelse". Det er de der ting, vi skal gøre, som ikke hjælper borgeren. Men det er bare fordi, der er en lov, der siger, at vi skal registrere det og det. Så vi siger, at nu skal jeg til systemtilfredsstillelse. Det er sagt lidt med ironi. Jeg plejer at sige, at når jeg bruger min socialfaglighed, så er det en ting, og når jeg laver det administrative, eller systemregistrering, så er det noget andet. Og jeg tror, det deler sig cirka tre fjerdedele af mit arbejde, det er det administrative (Sagsbehandler 4, SDP, interview)

"Systemtilfredsstillelse" bliver således til en abstrakt overkategori for en række opgaver, der dels udvisker den enkelte opgaves enkelte formål – såsom at sikre den enkelte borgers retssikkerhed eller at kontrollere deres ret til at modtage ydelser – og blander dem sammen til blot at stille "systemet" tilfreds og dels bliver stillet i kontrast til sagsbehandlerens egen faglighed og alt det, der hjælper borgeren.

Denne "systemtilfredsstillelse" er kendetegnet ved en række små proceskrav – "klik" – der måske ikke virker problematiske hver for sig, men som sammenlagt bliver overvældende og uoverskuelige. En teamkoordinator i SDP beskriver det sådan:

Man kan godt drukne lidt i alt det her, man skal. Altså alle de her automatiske ting, og overskrifter, og vurderinger, og det ene med det andet. Det kniber somme tider, at man hæver sig op i helikopteren og ser det i større perspektiv og siger, hvad kunne vi gøre her, hvis der var 100 pct. frit ønske? (Teamkoordinator 1, SDP, interview)

Resultatet i flere situationer bliver resignation ift. ”regeltætheden” (Bozeman, 1993) og ureflekteret efterlevelse af de formelle krav, der således forstærker opfattelsen blandt sagsbehandlerne af en opdeling mellem borgermødet som et domæne for faglighed (og kvalitet) og dele af den administrative sagsbehandling som et nødvendigt, formålsløst onde, der blot skal overstås.

Uformelt, usynligt ressourceforbrug. I deres daglige arbejde bruger sagsbehandlerne i SDP også en betydelig mængde tid og ressourcer på opgaver, der ligger ud over de formelt nedskrevne og dermed organisatorisk sanktionerede, procedurer og arbejdsgange. Et eksempel herpå kan se sådan ud:

Det er noget jeg gør [ringer til/orientering af borger], fordi de er så nervøse, for de føler, at de skal til eksamen jo. Så det der med at sige, at ”nu er vi der, og hvad kan du bruge tiden på, hvad kan du forberede dig på”, det betyder rigtig meget. Så jeg tænker, det er sådan... jeg kan ikke kalde det for beroligende dialog, men det der med at blive orienteret. Det tænker jeg også, så kan man lidt mere... så ved de, hvad der sker. Så det er ikke en del af arbejdsgangen. Altså jeg kunne bare sende dem et skriv om, hvornår de skulle mødes op, hvis det var det. Det er det, der står i arbejdsgangen (Sagsbehandler 5, SDP, interview)

Der kan være mange gode og legitime årsager til, at en sagsbehandler udfører andre eller flere opgaver, end der formelt set er krævet af dem. Citatet ovenfor kan dels tolkes som et udtryk for, at sagsbehandleren tager et menneskeligt hensyn til deres nervøse borgere, de forsøger at berolige og betrygge. Dels kan det læses som et udtryk for at levere en mere effektiv indsats på længere sigt: Hvis borgeren ”kan mere”, øger man sandsynligheden for, at de ikke møder op på ydelseskontoen igen næste år. Et andet eksempel på, at flere ressourcer fordeles til nogle borgere frem for andre gennem uformelle opgaver, beskrives sådan:

Og så er der nogle sager, der kræver mere. Der er jo som sagt også nogle sager, så snakker vi hver 14. dag. Altså så er der jo en borger, der har brug for, at vi snakker sammen hver 14. dag. Simpelthen, fordi ellers så kører det galt, og det skal det jo ikke. Altså det skal jo... Hvis jeg kan bruge 10 minutter på at snakke med dem i telefonen og det så går bedre, så er det jo det, jeg skal. Og jeg ved godt, at det er ikke det, der står i systemet jo. Så det er ikke en system-pleasing, det er nok en mig-pleasing. Så har jeg gjort det, jeg kunne gøre. Ja. [...]. Nej, det er jo en blanding jo, men det er mere sådan, at jeg ved, at jeg har givet borgeren det, borgeren har brug for (Sagsbehandler 6, SDP, interview)

Her gøres der også en ekstra indsats for, at det ikke ”kører galt” på sigt, på trods af at systemet siger noget andet. Sagsbehandlerens henvisning til en ”mig-pleasing” snarere end systemtilfredsstillelse kan også tolkes som en personlig faglig stolthed, der er styrende for medarbejderens adfærd.

Mens denne type uformelle, ”ekstra” opgaver kan være nok så meningsfulde for den individuelle sagsbehandler, udfordrer de samtidig nogle legalistiske idéer om ligebehandling af borgere samt et styringsmæssigt overblik over, hvor og til hvem medarbejderressourcer bliver allokeret.

Det affektive og relationelle element af sagsbehandling. Sagsbehandlerne i SDP har naturligvis en række relationelle opgaver ift. den serviceydende del af deres daglige arbejde, der især udgøres af opfølgningssamtaler med borgere. Men ser man fra et medarbejderperspektiv, bliver det klart, at relationelle og interpersonelle aspekter også karakteriserer mange af de opgaver, de udfører for at leve op til regler og proceskrav. Opgaver man normalt ville forbinde med ”systemarbejde”. I SDP gjorde en sagsbehandler opmærksom på et eksempel, der, ved at optegne en forbindelse mellem mondæne administrative pligter og et medmenneskes liv og død, udkrystalliserer, hvordan dette relationelle aspekt af praksis kan trække store affektive veksler på medarbejderne. Det sker især i situationer, hvor de er tvunget til at påtage sig en rolle overfor borgeren, der ikke stemmer overens med deres selvbillede og rolleforståelse, eller er nødt til at håndhæve meningsløse bestemmelser:

Det er jo hele den her dokumentationspligt. Altså, vi skal skrive det her. Man kan sige, at vi gør jo rigtig meget for vores egen skyld, fordi man skal kunne dokumentere. Man har overholdt lovgivning. Man skal hele tiden tage stilling til nogle paragraffer. Også selvom... Altså, selvom nogle gange, når jeg har en, der er livstruende alvorlig syg, og har en terminal erklæring, hvilket betyder, at man ikke er her om et halvt år, så skal jeg stadig tage stilling til, om borgeren er arbejdsdygtig. Altså... [fnyser] Og man kan jo tænke, at det burde være lidt direkte. Altså, alle kan jo læse, at når man er døende, så skal vi jo ikke tage stilling til... Men det skal vi. [...].

Vi skal alle tage stilling til, om man er uarbejdsdygtig eller ej, selvom man ikke er her mere om et halvt år, på grund af alvorlig sygdom. Altså, der er sådan nogle ting, hvor det er sådan, jo, jeg kan godt skrive det, men både for mig og borgeren, virker det jo fjollet, fordi det er sådan, jamen, det giver sig selv. Ja, ja, ja, ”men jeg skal tage stilling til, fordi det står der i loven, at jeg skal”. Det er bare et eksempel, ikke også? (Sagsbehandler 4, SDP, interview)

Mens sagsbehandleren i første omgang begrunder en række registreringsopgaver med, at de selv – dvs. kommunen som myndighed – skal kunne dokumentere lovligheden i sagsbehandlingen, taler de sig frem til et eksempel, hvor hensynet til transparens og legalitet ikke længere meningsfuldt kan veje op for bureaukratiet.

Hvor citatet overfor tydeligt viser, hvordan ret, forstået som legalitet og formel ligebehandling, ikke nødvendigvis er lig med rimelighed, sådan som den enkelte selv måtte tilskrive mening til det begreb, findes der åbenlyst mange eksempler, der befinder sig mere i en gråzone. Et par eksempler fra SDP kunne lyde sådan: Skal en given borger sanktioneres for ikke have meldt ferie rettidigt? Skal en anden borger fritages fra at skulle selvbooke? Er det nu også nødvendigt at "true" en borger med sanktionsmuligheder i et formelt afgørelsesbrev, når de lige mundtligt har takket ja til et tilbud? Opfattelsen af, hvad der er meningsfuldt eller retfærdigt for den enkelte, varierer givetvis fra medarbejder til medarbejder (se f.eks. Zacka, 2017), men ovenstående eksempel illustrerer tydeligt en situation, hvor håndhævelsen af bureaukratiske principper ikke står mål med de udfordringer, et konkret menneske måtte stå overfor.

Medarbejder-fokuserede "friktionseftersyn"

Den nuværende politiske forenklings- og frisættelsesdagsorden præsenterer kommunale beslutningstagere i Danmark for både udfordringer og muligheder ift. at gentænke deres lokale implementering af politik gennem bureaukratiske procedurer og styring, der på den ene side skal sikre en retfærdig og lige sagsbehandling og på den anden side kan påvirke medarbejdernes evne og vilje til at levere faglig kvalitet i sagsbehandlingen. Som illustreret i eksemplerne ovenfor, bliver en given sagsbehandlingspraksis ført ud i livet som et samspil mellem formelle regler og lokale rolleforståelser. Det medfører et behov blandt beslutningstagere for at forstå, hvordan medarbejdere oplever sagsbehandlingen, i dets enkelte dele og i dets helhed, hvis man ønsker at opnå værdier som kvalitet, ret og rimelighed i praksis.

På den baggrund vil jeg anbefale offentlige ledere og andre aktører med ansvar for at sikre kvalitet i kommunernes sagsbehandling at inddrage et medarbejderperspektiv og et blik for bottom-up-forståelser af kvalitet i sagsbehandlingen i deres beslutningsgrundlag. Det er netop behovet for at kortlægge den faktiske praksis samt kende de dominerende rolleforståelser og fornemmelser for faglighed, ret og rimelighed i en given lokal praksis, der gør medarbejder-fokuserede "friktionseftersyn" til en passende indsats forud for at lave en meningsfuld organisatorisk ændring—herunder at beslutte, om eksisterende styringsværktøjer eller processer bør fjernes, forandres, eller forankres (Bentzen, 2020) ind i et fremtidigt organisationsdesign. Ved at have et blik for medarbejderperspektivet er det både muligt at afsøge, om implementeringen af regler ikke opleves som værende meningsfulde eller forståelige (altså green tape), eller om selve de formelle regler og krav modarbejder organisationens eller medarbejderens mål (red tape) – og herefter træffe beslutninger om organisatoriske forandringer på denne baggrund.

Sludge audits

Adfærdsforskere har for nyligt opfordret til, at (særligt offentlige) bureaukratiske organisationer bør udføre såkaldte *sludge audits* med henblik på at forbedre livet for de mennesker, der på den eller anden måde interagerer med deres systemer og administrative procedurer (se bl.a. Sunstein 2022). Mens et sådan sludge audit kan antage flere former, vil jeg her opridske konturerne til et *medarbejder-fokuseret "friktionseftersyn"*, der trækker på en række workshopbaserede metoder, man kender fra f.eks. design thinking og brugerrejser (Scholta o.a., 2020; Endmann og Kessner, 2016). Ved at inddrage medarbejdernes perspektiv til at kortlægge og visualisere hver enkelt aktivitet i en administrativ proces i praksis er det både muligt at skabe et mere fyldestgørende overblik for beslutningstagere og skabe et rum for, at medarbejdere kan reflektere over egen praksis på en anden måde, end de gør til daglig. Det medarbejder-baserede "friktionseftersyn" kan forstås som en slags *medarbejderrejse*, der nødvendigvis tager udgangspunkt i den enkeltes subjektive forståelse af faglig kvalitet, ret og rimelighed, samt hvad der er meningsfuldt i en given situation. Dermed vil der også ofte være behov for at bringe indsigterne herfra i dialog med andre niveauer, såsom ledelses- eller borgerperspektiver. Medarbejder-baserede "friktionseftersyn" indeholder tre kerneelementer:

Kortlægning og visualisering. Først afgrænses og kortlægges en given bureaukratisk proces, en fælles forståelse af formålet med den proces defineres, og den brydes ned i enkeltdele på aktivitetsniveau: Hvornår er det meningsfuldt for medarbejderne at tale om en begyndelse, hvilke specifikke aktiviteter udføres der undervejs gennem hvilke kanaler, og hvornår kan processen anses som afsluttet? Alle disse dele visualiseres i en kronologi foran deltagerne på f.eks. en tavle eller en væg som en "brugerrejse".

Identifikation og refleksion over udfordringer. Derefter reflekterer medarbejderne med udgangspunkt i visualiseringen af den netop beskrevne proces over, hvornår i forløbet de oplever en opgave eller aktivitet som belastende, tung, unødvendig eller meningsløs.

Idé- og prototypeudvikling af løsningsforslag. Endelig lægges der op til, at medarbejderne udvikler idéer eller forslag til, hvordan en eller flere af de netop fremhævede aktiviteter kunne forandres eller forbedres. Ræsonnementet bag denne type metode er, at man gennem at skabe et visuelt artefakt ud af en proces, der normalt kan være dybt rutineret og indlejret i praksis, kan facilitere et niveau af refleksion blandt de deltagende medarbejdere, der kan lede til indsigter i ellers utilgængelig viden.

Herefter fortsættes ideelt set en iterativ proces, hvor idéer, prototyper og løsningsforslag afprøves og informerer nye refleksioner og beslutninger.

Anvendeligheden ved "friktionseftersyn" kan tydeliggøres ved at inddrage de tre forhold ved sagsbehandlingspraksis, jeg illustrerede i sidste afsnit: I et medarbejder-fokuseret "friktionseftersyn", hvor hver enkel aktivitet visualise-

res som del af en samlet proceskortlægning, kan den enkelte sagsbehandler reflektere over og overskue de specifikke administrative opgaver, de opfatter som unødvendigt belastende, dvs. pakke ”systemtilfredsstillelsen” ud og forholde sig kvalificeret til hver opgave enkeltvist. Et medarbejder-fokuseret ”friktionseftersyn”, som også har blik for uformelle opgaver, der trækker tid og ressourcer i praksis, kan for det andet danne et mere retvisende beslutningsgrundlag for en ledelse, der skal tage højde for at fastholde gode betingelser for høj kvalitet og legalitet i sagsbehandlingen. Endelig kan et medarbejder-fokuseret ”friktionseftersyn” give indblik i, at oplevelsen af bureaukrati i høj grad også er affektivt drevet og betinget af medarbejdernes egen rolleforståelse, som individer og som gruppe. At identificere mismatch mellem bureaukratiske krav, praksis og rolleforståelser kan således udgøre et stort bidrag til en konkret lokal forandringsproces, der har til formål at forbedre arbejdsgange med blik for ikke bare ret, men også rimelighed.

Erfaringer med ”friktionseftersyn”

Nu vil jeg kort præsentere, hvad der kom ud af to pilotforsøg med medarbejder-baserede *sludge audit*-workshops, som blev udført i SDP i vinteren 2023. I tabel 1 nedenfor fremgår i stikord et overblik over alle de konkrete aktiviteter, de deltagende sagsbehandlere selv fremhævede som værende besværlige og belastende i deres daglige arbejde, grupperet i fire overordnede kategorier.

Tabel 1: Overblik over aktiviteter udpeget som belastende i sygedagpengekantor.

Kategori for ”besvær”	Aktiviteter i sagsbehandlingspraksis
”Systemtilfredsstillelse” / systemarbejde	• Registreringer/”klik” • Dobbeltregistreringer • Fagsystem: ”opgaver”, workflow og nedetid • Dobbeltarbejde ift. min plan • Dobbeltarbejde ift. delvis raskmelding • Notatlængder/indhold (copy-paste) • Selvbook (inkl. fritagelse)
Arbejdsdeling / koordination	• Fordeling af opgaveportefølje ml. teams • Overgang fra sagsbehandling til afklaringsteam • Henvvisning til praktik (samtale med virksomhedskonsulenter)
”Ekstra opgaver”, der medfører yderligere administration	• Borgerkontakt rundt om (”gyldige”) samtaler • Håndtering af arbejdsgivere og andre tredjeparter
Faglighed, meningsfuldhed	• Vurdering af kontakt til arbejdsgiver • Drøftelser med teamkoordinator • Rehabiliteringsplanens forberedende del (skema)

Workshop-metoden beskrevet ovenfor er altså i stand til at identificere en række konkrete aktiviteter, hvor der er noget negativt på spil for medarbejdergruppen. Mens det nok ikke er klogt at ændre for meget i alle aktiviteterne, kunne det være nyttigt for den lokale ledelse at kommunikere tydeligere omkring formålet med de opgaver, der kan virke meningsløse for den enkelte sagsbehandler. Dermed kan man sikre en højere grad af forankring og ejerskabsfølelse blandt medarbejdere (Bentzen, 2020: 114 f.).

Andre aktiviteter lader sig måske nemmere forandre eller helt fjerne. Under et opfølgningsmøde med SDP-afdelingens leder, gav lederen udtryk for genkendelse og en høj grad af anvendelighed af flere af ovenstående fund. Herunder ses et uddrag fra det møde, der illustrerer forandringspotentialet ved en af de af medarbejderne fremhævede belastende opgaver:

Ja. Og den der omkring registrering af delvis raskmelding, der får jeg sådan en snert dårlig smag i munden, for jeg tror faktisk, at det er fordi jeg ikke... altså førhen, der handlede det rigtig meget omkring, når vi havde folk i delvis beskæftigelse, så kunne vi lovgivningsmæssigt afholde telefoniske opfølgninger men der er loven blevet lavet om [...], sådan at der ikke er det lovgivningskrav om, at folk skal være i beskæftigelse, altså delvist raskmeldte, for at man kan lave telefonsamtaler. Og jeg tror altså det der, det er et levn derfra... Som jeg ikke har... altså... Der er simpelt hen ikke nogen, der har gjort opmærksom på... Eller jeg ikke har opdaget. Så jeg tror, at [medarbejderne] gør noget på grund af noget, der havde en betydning for lang tid siden. [...]. Jeg tror faktisk vi bare kan sætte et stort kryds over det her fra på mandag af (Funktionsleder SDP, opsamlingsmøde)

Erfaringerne fra pilotforsøget med ”friktionseftersyn” viser, at metoden kan føre til konkrete, handlingsanvisende indsigter fra medarbejder- til ledelsesniveau, herunder identifikation af formelle regler og krav, der implementeres dysfunktionelt i praksis og medarbejderoplevelser af manglende meningsfuldhed, forståelighed eller proportionalitet, der fordrer en øget kommunikativ indsats fra ledelsessiden. Formålet med et ”friktionseftersyn”, som det er blevet præsenteret her, adskiller sig dog fra tidligere analyser af sagsbehandling på beskæftigelsesområdet (se f.eks. Ekspertgruppen, 2024; STAR, 2024). Hvor medarbejderoplevelser og de detaljerede procesbeskrivelser har været brugt som supplement til mere generelle analyser fra centralt hold, bør der også udføres helt lokale ”friktionseftersyn”, der kan facilitere en refleksion blandt en given medarbejdergruppe over netop deres egen daglige praksis og give eventuelle indsigter og idéer herfra videre til den lokale ledelse.

Der knytter sig flere praktiske udfordringer og dilemmaer til at udføre medarbejder-fokuserede ”friktionseftersyn”. For det første må man spørge, om sådan en gennemgang af organisatoriske processer bør have en fast kadence eller være mere *ad hoc*. Mens en på forhånd defineret tidshorisont har til formål at sikre, at processer ikke sander til i ”plejer”, indebærer formaliseringen af sådanne undersøgelser også en risiko for, at de bliver ”ritualiseret” og mister indhold til fordel for formel efterlevelse (Meyer og Rowan, 1977). For det andet er det vigtigt at gøre sig klart, om man ønsker, at et ”friktionseftersyn” udføres af en aktør, der er intern eller ekstern til organisationen. Hvor en ekstern aktør skal investere ressourcer i at sætte sig ind i en ny organisatorisk kontekst, er de omvendt i stand til at stille mere grundlæggende spørgsmålstegn ved den eksisterende praksis og gældende logikker. En intern aktør kan i højere grad fra starten vurdere, hvor man skal starte og – givet den rette ledel-

sesopbakning – facilitere vejen fra idé til beslutningsgrundlag. Omvendt kan en intern aktør risikere at blive opfattet som havende illegitime egeninteresser eller ”repræsentant for ledelsen” af den medarbejdergruppe, man er interesseret i at undersøge. Det er nødvendigt at erkende disse dilemmaer og reflektere over deres konsekvenser, hvis man ønsker at udføre et medarbejder-fokuseret ”friktionseftersyn”.

Potentialet ved bottom-up-perspektiver på lokale sagsgange

Den nuværende store politiske bevågenhed omkring frisættelse af de danske kommuner kan blive et policyvindue for organiseringen af velfærdsområderne i Danmark og foranledige store forandringer i det kommunale landskab. I denne artikel har jeg argumenteret for, at kommunale ledere, der står overfor muligheden for at gentænke styringen af deres medarbejders sagsbehandling og daglige administrative praksis, og sikre hensyn til kvalitet, ret og rimelighed, bør udføre medarbejder-fokuserede ”sludge audits” for at inkludere et blik for bottom-up-forståelser af kvalitet i sagsbehandlingen i deres beslutninger.

Jeg har gennemgået teori, der beskriver, hvordan frontlinjemedarbejders skønsmålinger gør medarbejderperspektivet uomgængeligt, hvis man ønsker at fremme visse idéer om kvalitet, ret og rimelighed i den kommunale sagsbehandling samt forskning, der viser, hvordan medarbejdernes oplevelse af formelle regler og krav i samspil med deres individuelle rolleforståelse har stor betydning for den enkeltes evne og vilje til at efterleve reglerne i praksis. Gennem tre empiriske eksempler, har jeg illustreret, hvordan et medarbejderperspektiv på sagsbehandlingspraksis kan give udenforstående indsigt i en række forhold ved sagsbehandlingen, der udfordrer og problematiserer gængse forståelser af kvalitet, ret og rimelighed i en given eksisterende praksis – herunder en uoverskuelig ”regeltæthed”, uformelle ”ekstra”-opgaver og den affektive belastning. Endelig anbefaler jeg derfor at supplere mere formelle arbejdsgangsanalyser med lokale workshop-baserede medarbejdere-fokuserede ”sludge audits”.

Mens der er tydelige begrænsninger forbundet med en sådan fremgangsmåde, herunder afgrænsningen til en given medarbejdergruppes subjektive opfattelser, er pointen, at et blik for medarbejderperspektivet vil kunne føre ellers utilgængelige indsigter om, hvordan eksisterende regler og procedurer spiller sammen med sagsbehandlernes egne opfattelser af kvalitet, ret og rimelighed i praksis, ind i beslutningsgrundlaget hos den lokale ledelse, der sidder med ansvaret for at implementere politik.

Noter

- 1 Materialet er udvalgt som illustrative eksempler på tre kategorier af medarbejderopfattelser af bureaukratisk praksis. Kategorierne har jeg udledt gennem en større analyse i forbindelse med min ph.d.-afhandling, der indleveres ultimo 2025.

Referencer

- Bentzen, Tina Øllgaard (2020), *Samskabt styring: nye veje til afbureaukratisering*, 1. udgave, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Bozeman, Barry (1993), "A Theory of Government 'Red Tape'", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3): 273-303.
- Bozeman, Barry (2000), *Bureaucracy and Red Tape*, Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Dahler-Larsen, Peter (2019), *Quality: From Plato to Performance*, Cham: Springer International Publishing.
- Davis, Randall S. og Sanjay K. Pandey (2024), "'Feeling out' the Rules: A Psychological Process Theory of Red Tape", *Public Administration Review*, 84(6): 1038-51.
- DeHart-Davis, Leisha (2009), "Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2): 3613-84.
- Ejersbo, Niels, Kurt Houllberg og Lene Holm Pedersen (2019), "Selvpåført bureaukrati i kommunerne - formålstjenlig forvaltning eller et unødvendigt onde?", *Politica*, 51(3): 328-44.
- Ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats (Ekspertgruppen) (2024), "Bilag 5: Ekspertgruppens kortlægning af tids- og ressourceforbrug i jobcentre", <https://xn--fremtidensbeskftigelsesindsats-0uc.dk/afrapportering/>.
- Endmann, Anja og Daniela Keßner (2016), "User Journey Mapping - A Method in User Experience Design", *i-com*, 15(1): 105-10.
- Grøn, Caroline Howard og Anne Mette Møller (2024), *Public Bureaucracy and Digital Transformation: Structures, Practices and Values*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Hansen, Jesper Rosenberg og Anne Mette Kjeldsen (2018), "Comparing Affective Commitment in the Public and Private Sectors: A Comprehensive Test of Multiple Mediation Effects", *International Public Management Journal*, 21(4): 558-88.
- Hatke, Fabian, David Hensel og Janne Kalucza (2020), "Emotional Responses to Bureaucratic Red Tape", *Public Administration Review*, 80(1): 53-63.
- Hupe, Peter og Michael Hill (2007), "Street-Level Bureaucracy and Public Accountability", *Public Administration*, 85(2): 279-99.
- Jacobsen, Christian Bøtcher og Mads Leth Jakobsen (2018), "Perceived Organizational Red Tape and Organizational Performance in Public Services", *Public Administration Review*, 78(1): 24-36.
- Karmsteen, Kirstine (2024), "Making Administrative Work Matter in Public Service Delivery: A Lens for Linking Practice with the Purpose of Office", *Journal of Public Administration Research and Theory* (forudgående online publikation).
- Kjeldsen, Anne Mette og Jesper Rosenberg Hansen (2018), "Sector Differences in the Public Service Motivation-Job Satisfaction Relationship: Exploring the Role of Organizational Characteristics", *Review of Public Personnel Administration*, 38(1): 24-48.
- Lipsky, Michael (2010), *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York: Russell Sage Foundation.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-63.
- Olsen, Johan P. (2006), "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 1-24.
- Pedersen, Kirstine Zinck og Anja Svejgaard Pors (2023), "Discretionary Responses in Frontline Encounters: Balancing Standardization with the Ethics of Office", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1): 80-93.
- Scholta, Hendrik, Sebastian Halsbenning, Bettina Distel og Jörg Becker (2020), "Walking a Mile in Their Shoes—A Citizen Journey to Explore Public Service Delivery from the Citizen Perspective" i Gabriela Viale Pereira, Marijn Janssen, Habin Lee, Ida Lindgren, Manuel Pedro Rodríguez Bolívar, Hans Jochen Scholl og Anneke Zuiderwijk, red., *Electronic Government, Lecture Notes in Computer Science*, Cham: Springer International Publishing, pp. 164-78.
- Stenderup, Rasmus (2024), "Bureaucratic Sludge: Bureaucratic Tasks and Procedures Leading to Experiences of Strain", *International Journal of Social Welfare*, 33(4): 390-6.
- Styrelsen for arbejdsmarked og rekruttering (STAR) (2024), "Analyse af jobcentermedarbejdernes registreringsbyrde", <https://star.dk/om-styrelsen/publikationer/2024/06/analyse-af-jobcentermedarbejdernes-registreringsbyrde>

Sunstein, Cass R. (2021), *Sludge: What Stops Us from Getting Things Done and What to Do about It*, Cambridge, MA: MIT Press.

Sunstein, Cass R. (2022), "Sludge Audits", *Behavioural Public Policy*, 6(4): 654-73.

Waldo, Dwight (1959), "Government by Procedure", i Fritz Morstein Marx, red., *Elements of Public Administration*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, pp. 352-70.

Winter, Søren og Vibeke Lehmann Nielsen (2008), *Implementering af politik*, Århus: Academica.

Zacka, Bernardo (2017), *When the State Meets the Street*, Cambridge: Harvard University Press.