

Mathilde Cecchini

”Jeg var bange for, hvad jeg gik i møde” – en analyse af borgernes oplevelse af uvished i mødet med kontanthjælpssystemet

Borgernes møde med frontbureaukratiet vil ofte involvere en vis grad af uvished, da borgeren ikke kan vide eller forudsæ præcist, hvad der vil ske i mødet. Forskning peger på, at oplevelsen af uvished kan være ubehagelig og stressende for individer og medføre eller udgøre en psykologisk omkostning ved borgerens møde med det offentlige. Litteraturen om administrative byrder har dog kun i meget begrænset omfang beskæftiget sig med borgernes oplevelse af uvished. Formålet med denne artikel er at præsentere et begrebsapparat til at udforske borgernes oplevelse af uvished og undersøge dets anvendelighed til at forstå borgernes møde med kontanthjælpssystemet. Artiklen bygger på et kvalitativt studie af kontanthjælpsmodtageres møde med jobcentret baseret på en kombination af narrative interviews, analyse af sagsakter samt observation af møder i jobcentret.

Nøgleord: uvished, administrative byrder, mødet mellem stat og borger, kvalitativ metode

Forskning har påpeget, at administrative byrder kan udgøre et problem for lighed i velfærdsstaten. Administrative byrder kan defineres som de byrdefulde oplevelser, borgere har med politikimplementering (Burden et al., 2012). Nogle borgere oplever i højere grad administrative byrder end andre, og samtidig har borgere forskellige forudsætninger for og måder at navigere i deres møde med det offentlige (Bisgaard, 2020; Nielsen, Nielsen og Bisgaard, 2020). Forskning peger på, at det generelt er de ressourcetsvage borgere, som oplever de fleste omkostninger ved at møde staten (Bell et al., 2023; Brodtkin og Majmundar, 2010; Christensen et al., 2020; Döring, 2021; Döring og Madsen, 2022). International forskning viser, at dette får nogle borgere til at afholde sig fra at opsøge og benytte offentlige services, fordi det er for besværligt, udfordrende, ubehageligt etc. (Ko og Moffitt, 2020). Dette kan i sidste ende have den konsekvens, at de borgere, som har mest brug for støtte, ikke får den hjælp, de har brug for.

I de seneste år er der kommet øget politisk fokus på responsivitet overfor borgernes individuelle behov og dermed også et ønske om mere fleksible og mindre rigide processer i frontbureaukratiet (Bernards et al., 2021). Dette kan tæn-

kes at afhjælpe nogle af de administrative byrder, fx læringsomkostninger, som borgerne oplever i deres møde med det offentlige. Forskning peger imidlertid også på, at den øgede fleksibilitet kan gøre mødet mellem borger og frontpersonale mindre forudsigeligt (Bernards, 2021; Bernards et al., 2021; Gajduschek, 2003). For det første kan et fokus på øget fleksibilitet og responsivitet betyde et større skønsomt råderum for frontpersonalet, hvor det i højere grad bliver op til den enkelte medarbejder, hvordan sagerne skal håndteres, hvilket kan gøre udfaldet mere uforudsigeligt (Zacka, 2017). Derudover kan fokus på fleksibilitet og responsivitet også betyde mere komplekse procedurer med mange administrative kategorier, undtagelser og muligheder for at dispensere fra regler, som det fx er tilfældet på kontanthjælpsområdet. Disse forhold kan øge både frontpersonales og borgernes oplevelse af uvished (Bernards, 2021; Bernards et al., 2021; Gajduschek, 2003).

En lang række studier har vist, at følelsen af uvished kan være ubehagelig og stressende for individer (Greco og Roger, 2003; Grenier, Barrette og Ladouceur, 2005; Hogg, 2007). På den ene side kan man altså sige, at fleksibilitet og dermed en vis grad af uvished i mødet med det offentlige er ønskværdigt (og uundgåeligt) for at undgå, at regler og procedurer bliver for stramme, ineffektive eller ikke tager hensyn til borgernes individuelle behov (Bartels, 2013; Lipsky, 2010; Zacka, 2017). Flexibilitet kan dermed tænkes potentielt at afhjælpe nogle af de administrative byrder, borgerne oplever, og muligvis øge borgernes tilfredshed med og tillid til det offentlige. På den anden side kan øget fleksibilitet skabe mere uforudsigelighed for borgerne, som dermed kan opleve uvished i deres møde med det offentlige. Dette kan være ubehageligt og stressende, resultere i psykologiske omkostninger for borgerne og potentielt skabe utilfredshed og mistillid til det offentlige.

For at kunne håndtere denne problemstilling, er det nødvendigt med en mere dybdegående forståelse for borgernes oplevelse af uvished i deres møde med det offentlige. Uvished er et fundamentalt vilkår i mødet mellem borger og frontbureaukrati (Zacka, 2017). Frontpersonalets opgave er at kombinere abstrakte, formelle regler og procedurer med specifikke, ukendte og uforudsigelige detaljer om borgeren (Dubois, 2014; Lipsky, 2010; Zacka, 2017). Dette betyder, at hverken frontmedarbejdere eller borgere kan vide eller forudse præcist, hvad der vil ske i mødet, og derfor kan opleve uvished i varierende grad afhængigt af situationen (Raaphorst, 2017, 2018; Zacka, 2017). Det er derfor ikke overraskende, at en lang række studier har undersøgt, hvordan frontpersonale oplever og håndterer uvished i deres møde med borgerne (Andersen og Guul, 2019; Cecchini, 2021; Harrits og Møller, 2014; Maynard-Moody og Musheno, 2022; Raaphorst, 2018). Til gengæld har borgernes oplevelse og håndtering af

uvished ikke været genstand for den samme opmærksomhed (Van de Walle og Raaphorst, 2019). Indenfor litteraturen om administrative byrder er forskere begyndt at interessere sig for betydningen af usikkerhed og uvished for oplevelsen og håndteringen af administrative byrder. For eksempel peger studier på, at økonomisk usikkerhed fører til psykologiske omkostninger som stress samt gør det sværere for borgere at håndtere administrative byrder (Madsen, Bækgaard og Kvist, 2022; Simonse et al., 2023). På trods af denne spirende interesse beskæftiger litteraturen sig i begrænset omfang med uvished som fænomen og begreb. Denne artikel argumenterer for, at det er hensigtsmæssigt med en dybere teoretisk forståelse for begrebet uvished, hvornår og hvorfor det opstår i borgernes møde med det offentlige samt sammenhængen mellem uvished og administrative byrder.

Artiklen stiller derfor spørgsmålet: Hvordan kan vi forstå uvished i borgerens møde med det offentlige, og hvordan relaterer disse oplevelser sig til administrative byrder?

I mit tidligere arbejde har jeg forsøgt at udvikle et begrebsapparat til at undersøge og forstå borgeres oplevelse af uvished i deres møde med det offentlige (Cecchini, 2024). Begrebsapparatet er udviklet på baggrund af eksisterende teori samt empirisk analyse af kvalitative interviews med patienter og pårørende om deres møde med sundhedsvæsenet under COVID-19-pandemien. Man kan argumentere for, at begrebsapparatet er udviklet på en ekstrem case af uvished, hvorfor man kan sætte spørgsmålstegn ved overførbarheden af begrebsrammen til andre cases

Formålet med denne artikel er 1) at introducere et begrebsapparat til at forstå borgernes oplevelse af uvished i mødet med det offentlige til et dansk publikum, 2) undersøge anvendeligheden af begrebsapparatet på en mere typisk case samt 3) diskutere, hvordan oplevelsen af uvished relaterer sig til administrative byrder. Artiklen bygger på et kvalitativt studie af kontanthjælpsmodtagers møde med jobcentret baseret på en kombination af narrative interviews, analyse af sagsakter samt observation af møder i jobcentret.

Overordnet viser artiklen, at forskningsdeltagerne oplever uvished i deres møde med jobcentret, fordi de mangler information og viden om fx krav og procedurer, samt fordi de har svært ved at fortolke information og vurdere, hvad der er det rigtige at gøre i deres situation. Disse oplevelser af uvished er ubehagelige for forskningsdeltagerne. Undersøgelsen peger således på, at oplevelsen af uvished kan udgøre en administrativ byrde i sig selv for individet, men også forårsage andre administrative byrder. Derudover peger analysen på, at det kan være vigtigt at være opmærksom på det temporale aspekt af borgerens møde med det offentlige ift. uvished. Borgere, som har langvarige interaktioner med

bestemte dele af frontbureaukratiet, kan lære systemet at kende, hvilket kan betyde, at oplevelsen af uvished aftager.

Artiklen starter med en præsentation af teoriapparatet. Herefter præsenteres casen med fokus på begrundelsen for casevalget. Derefter præsenteres studiets forskningsdesign og metode, hvorefter analysen af det empiriske materiale følger. Artiklen afsluttes med en diskussion af analysens fund.

Teoretisk ramme

I dette afsnit præsenteres en begrebsmæssig ramme til at undersøge og forstå borgeres oplevelse af uvished i deres møde med staten (Cecchini, 2024). Afsnittet starter med en præsentation af, hvordan vi kan forstå individers oplevelser af uvished, hvorefter jeg diskuterer, hvordan disse oplevelser relaterer sig til individets møde med frontbureaukratiet. Endelig relateres uvished som fænomen til begrebet om administrative byrder.

Individets oplevelse af uvished

Forskere har argumenteret for, at følelsen af uvished opstår i situationer, hvor viden er ufuldkommen, eller noget er ukendt for individet. Individer oplever med andre ord uvished, når de ikke ved, hvad de kan forvente af fremtiden, og hvordan de skal handle (Hogg, 2007). Uvished kan derfor også siges at have et temporalt aspekt. I litteraturen skelnes der imidlertid også mellem epistemisk (eller empirisk) uvished og moralsk uvished (Dietrich og Jabarian, 2022). Epistemisk uvished vedrører uvished om empiriske fakta og opstår i situationer, hvor individer mangler viden eller informationer, fx fordi de ikke ved, hvilke kriterier det skal leve op til for at få bevilliget kontanthjælp. Når man taler om individets oplevelse af uvished, menes der ofte epistemisk uvished. Individet kan imidlertid også opleve moralsk uvished, hvilket opstår, fordi situationer ofte kræver, at individet afvejer forskellige hensyn for at kunne træffe en beslutning og handle. Nogle gange vil individet befinde sig i en situation med modstridende eller konkurrerende normer, det vil sige forskellige principper eller værdier peger på forskellige handlinger eller beslutninger (Dietrich og Jabarian, 2022). Det kunne fx være tilfældet, hvis en kontanthjælpsmodtager blev opfordret af sin jobkonsulent til at søge et job ved et laboratorie, som anvendte forsøgsdyr, men vedkommende var stærkt imod anvendelse af dyr i medicinske forsøg. I sådan et tilfælde kan individet føle sig splittet mellem værdier (selvforsørgelse og dyrevelfærd). En person kan således i princippet have fuld information i en given situation, men stadig opleve uvished ift. at beslutte, hvad vedkommende skal gøre, da det kan være vanskeligt at vurdere, hvad der er det rigtige at gøre for vedkommende i situationen (Raaphorst, 2017, 2018).

Empirisk kan det være svært at adskille de to former for uvished, som også kan optræde sammen. Det giver dog mening at sondre rent analytisk, da følelsen af uvished udspringer af forskellige ting og dermed også kan afhjælpes på forskellige måder.

Oplevelsen af uvished er ofte ubehagelig og stressende for individer, fordi det gør det svært at forudse begivenheder, planlægge handlinger og træffe beslutninger, og individer vil derfor ofte stræbe efter at reducere uvished (Giddens, 1991; Hogg, 2007; Hogg og Adelman, 2013). Forskning viser også, at oplevelsen af uvished kan have negative effekter på individers fysiske og mentale helbred (Greco og Roger, 2003), men at nogle individer har en højere tolerance overfor uvished (Grenier, Barrette og Ladouceur, 2005). Det er derfor sandsynligt, at nogle borgere vil være mere mærkede af at opleve uvished i mødet med det offentlige end andre.

Uvished i mødet med frontbureaukratiet

Borgerens møde med frontbureaukratiet ("det bureaukratiske møde") defineres ofte som direkte interaktioner mellem borger og frontlinjemedarbejdere (Bartels, 2013; Goodsell, 1981).

Nogle gange mødes og interagerer borgere med frontmedarbejderen én gang. Det kan fx være tilfældet, når en borger bliver stoppet til rutinekontrol af politiet og efterfølgende fortsætter (Epp, Maynard-Moody og Haider-Markel, 2020). I andre tilfælde har borgere gentagne interaktioner med frontlinjemedarbejdere, nogle gange endda over en længere periode (Goodsell, 1981). Et eksempel er klienter, der regelmæssigt mødes med deres sagsbehandler, eller en elev, der interagerer med sin lærer næsten hver dag (Cecchini, 2018; Hansen, 2021). Derfor bruges udtrykket "det bureaukratiske møde" ofte til at betegne ikke kun den specifikke situation, hvor borgere og frontlinjemedarbejdere interagerer direkte, men en sekvens af interaktioner, som kan strække sig over længere eller kortere tid, mens termen interaktion bruges til at betegne situationen, hvor borgeren interagerer og kommunikerer med frontpersonalet.

Forskere har argumenteret for vigtigheden af at tage dette temporale aspekt i betragtning, da det har betydning for både borgeren, frontpersonalet og deres indbyrdes relation. Blandt andet peger studier på, at varigheden og intensiteten af mødet har betydning for de roller, frontmedarbejdere og borgere indtager i interaktionen. Jo længere og mere intensivt mødet er, desto mere smelter individets private rolle sammen med rollen som fx "klient" og "frontbureaukrat" (Cecchini, 2018; Goffman, 1991; Harrits, 2016). Nogle studier fokuserer på, hvordan dette kan medføre et autonomi- og identitetstab for borgeren, fordi borgeren pga. den offentlige institutions organisering må fralægge sig sin "civile

identitet” og indtage den rolle, som institutionen tildeler dem (fx som klient, patient, misbruger) på trods af institutionens ønske om at hjælpe og bemyndige borgeren (Gubrium og Järvinen, 2015; Järvinen og Mik-Meyer, 2016). Andre studier påpeger i stedet, at den langvarige og intense relation netop gør det muligt for borgere og frontpersonale at tage deres person eller ”civile rolle” med ind i mødet (Cecchini, 2018; Harrits, 2016; Hansen, 2021). Litteraturen om administrative byrder har ligeledes – om end i begrænset omfang – beskæftiget sig med det temporale aspekt. For eksempel viser Barnes (2020a), at individers oplevelse af administrative byrder kan ændre sig over tid, fordi de formes af faktorer som ændringer i policies og leveringen af offentlige ydelser samt individers personlige omstændigheder. Bækgaard og Madsen peger ligeledes på, at oplevelsen af administrative byrder ikke er konstant, men afhænger af, fx hvor lang tid der er til næste interaktion med frontpersonalet (Bækgaard og Madsen, 2023).

Man kan argumentere for, at det også er relevant at være opmærksom på det temporale aspekt ift. borgeres oplevelse af uvished i mødet med frontbureaukratiet. For det første fordi uvished i sig selv har et temporalt aspekt, da det vedrører fremtidige hændelser, handlinger eller udfald. For det andet kan man forestille sig, at både epistemisk og moralsk uvished kan opstå i forskellige faser af mødet mere specifikt både før, under og efter den konkrete interaktion med frontlinjemedarbejderne (Bisgaard, 2020; Tummers et al., 2015). Før interaktionen med frontbureaukratiet kan epistemisk uvished opstå, fordi borgerne mangler information og viden om, hvordan man griber processen an. Det kan fx være, at man ikke ved, hvor man skal henvende sig for at få hjælp, eller hvad proceduren er for at søge om en velfærdsydelse, hvilke dokumenter man skal bruge, hvilke tidsfrister der er etc. (Herd og Moynihan, 2018). Ligeledes kan epistemisk uvished opstå under direkte interaktioner med frontlinjemedarbejdere. Enhver menneskelig interaktion involverer en grad af uforudsigelighed og uvished, da individer ikke kan vide eller kontrollere, hvordan den anden vil opføre sig, når de mødes. For at reducere uvisheden og kompleksiteten af den sociale interaktion vil individer omhyggeligt observere den andens udtryk, talehandling og kropslige handlinger, fordi det giver individet information om, hvem den anden person er, hvad de kan forvente af vedkommende, og hvordan de selv kan opføre sig passende i interaktionen (Goffman, 1971, 1973, 1990). Borgerne skal altså navigere den sociale interaktion med frontlinjemedarbejderne i mødet, fx aflæse ansigtsudtryk, svare passende på spørgsmål etc. Endelig kan borgere opleve epistemisk uvished efter interaktionen med frontmedarbejdere. Dette kan skyldes, at borgeren ikke har forstået den information eller de anvisninger, frontlinjemedarbejderen gav vedkommende. Det kan også skyldes,

at borgeren ikke ved, hvad udfaldet af processen bliver, fx hvis vedkommende venter på, at sagsbehandleren skal tage stilling til, om man er berettiget til en velfærdsydelse, efter mødet (Auyero, 2012).

Tilsvarende kan borgere opleve moralsk uvished i forskellige faser af mødet. Fælles for situationer, hvor borgere oplever moralsk uvished, er, at borgeren skal fortolke og vurdere information samt afveje forskellige hensyn for at finde ud af, hvad der er det rigtige at gøre i den givne situation (Dietrich og Jabarian, 2022). For eksempel kan en borger med et sygt barn inden interaktionen overveje at gøre brug af et personligt netværk for at få hurtigere adgang til sundhedsvæsenet i stedet for at følge den normale procedure. En borger kan overveje at overdrive en ældre forælders behov i samtalen med en sagsbehandler for at få bevilget ekstra støtte. Endelig kan borgere opleve moralsk uvished efter interaktionen, fx hvis de har fået modstridende informationer fra forskellige frontlinjemedarbejdere og skal vælge, hvem de skal stole på, og hvad de skal gøre.

Oplevelsen af uvished og administrative byrder

Spørgsmålet er, hvordan oplevelsen af uvished relaterer sig til administrative byrder. Som nævnt kan administrative byrder defineres som de byrdefulde oplevelser, borgere har med implementeringen af politik (Burden et al., 2012). Disse byrder kan inddeles i læringsomkostninger, efterlevelsedomkostninger og psykologiske omkostninger (Halling og Bækgaard, 2023; Herd og Moynihan, 2018). Læringsomkostninger er den tid og indsats, borgeren bruger på at lære om en offentlig service, fx på at finde ud af, om man er berettiget til kontanthjælp (Bækgaard, Döring og Thomsen, 2023).

Efterlevelsedomkostninger er de omkostninger, der er forbundet med at levere information og dokumentation for at få adgang til servicen, eller potentielle økonomiske omkostninger, der er forbundet med at få adgang til og benytte tjenester (såsom gebyrer, juridisk repræsentation, rejseomkostninger). Psykologiske omkostninger inkluderer stigmaet ved at ansøge om eller deltage i et velfærdsprogram, følelsen af tab af magt eller autonomi i interaktioner med staten eller stress ved at håndtere administrative processer (Herd og Moynihan, 2018; Moynihan, Herd og Harvey, 2015).

Læringsomkostninger opstår, fordi der er noget, som borgeren ikke ved og derfor skal lære i sit møde med det offentlige. Med andre ord opstår læringsomkostninger, fordi borgeren oplever epistemisk uvished. Man kan derfor argumentere for, at læringsomkostninger er den byrde, borgeren oplever ved at skulle overkomme sin epistemiske uvished.

Da moralsk uvished ikke omhandler manglende information, men opstår som følge af udfordringer ved at fortolke og vurdere, hvad der er det rigtige

at gøre i en given situation, kan man ikke forvente samme kobling mellem moralsk uvished og læringsomkostninger. Ligeledes er der ikke umiddelbart et argument for, at efterlevelsedomkostninger er relaterede til uvished. Derimod kan man forestille sig, at både epistemisk og moralsk uvished kan forårsage psykologiske omkostninger. Som nævnt peger forskningen på, at uvished kan føre til stress og angst, hvilket er mentale tilstande, der regnes som psykologiske omkostninger. Man kan imidlertid også argumentere for, at oplevelsen af uvished i sig selv kan være en psykologisk omkostning. Selvom uvished også kan være forbundet med spænding for individet, er uvished generelt en ubehagelig situation at befinde sig i, da individet er kognitivt presset, fordi det er svært at træffe beslutninger og handle i uvisse situationer (Hogg, 2007; Hogg og Adelman, 2013). Selvom oplevelsen af uvished ikke nødvendigvis medfører stress, kan den udgøre en psykologisk omkostning for individet og gøre det sværere at håndtere andre administrative byrder (Madsen, Bækgaard og Kvist, 2022).

Epistemisk og moralsk uvished er dermed relaterede, men ikke overlappende med, begrebet om administrative byrder. Uvished kan resultere i læringsomkostninger og psykologiske omkostninger, og samtidig kan uvished (både moralsk og epistemisk) udgøre en psykologisk omkostning i sig selv.

I det følgende analyseres det empiriske data med henblik på at undersøge, om forskningsdeltagerne giver udtryk for epistemisk og moralsk uvished i deres møde med jobcentret, men først præsenteres casen samt artiklens metodiske tilgang og data.

Kontekst

Den begrebsmæssige ramme præsenteret ovenfor er som nævnt udviklet på baggrund af en empirisk undersøgelse af patienters og pårørendes oplevelser af uvished i deres møde med myndighederne i forbindelse med COVID-19-pandemien i Danmark og Italien. Argumentet for at vælge denne case var, at der er tale om en ekstrem case (Flyvbjerg, 2010). Viden om sygdommen, risikoen for smitte, dødelighedsrater og lignende var knappe i begyndelsen og udviklede sig over pandemiens forløb. Desuden ændrede begrænsninger og retningslinjer fra offentlige myndigheder sig løbende. Disse aspekter kunne tænkes i høj grad at bidrage til oplevelsen af uvished både for frontlinjemedarbejdere og borgere. Casen faciliterede derfor undersøgelsen og konceptualiseringen af uvished, da oplevelserne var intensiverede (Flyvbjerg, 2010).

Spørgsmålet er imidlertid, om begrebsapparatet kan overføres til andre typer cases. For at udforske dette forsøges begrebsapparatet i denne artikel anvendt på en mere typisk case, nemlig borgerens møde med social- og beskæftigelses-systemet. Dette område er kendetegnet ved kompleks lovgivning, som kan være

vanskelig at sætte sig ind i som borger og derfor skabe epistemisk uvished. Samtidig er der ofte samfundsmæssige normer knyttet til problemstillinger indenfor social- og beskæftigelsesområdet, hvorfor man kan forestille sig, at borgerne også vil kunne opleve moralsk uvished som følge af multiple eller konfliktende moralske værdier. Endelig har mange borgere, som er i kontakt med social- og beskæftigessystemet, længerevarende kontakt med det offentlige, hvilket muliggør en udforskning af det temporale aspekt i det bureaukratiske møde og i uvished.

Litteraturen om administrative byrder har i høj grad fokuseret på netop social og beskæftigelsesområdet (Baekgaard og Madsen, 2023; Baekgaard et al., 2021; Barnes, 2020b; Madsen, Baekgaard og Kvist, 2022), hvorfor casen også faciliterer en diskussion af, hvordan uvished og administrative byrder relaterer sig til hinanden.

Mere specifikt undersøger denne artikel borgerens oplevelse af uvished i mødet med kontanthjælpsystemet. Kontanthjælp er en offentlig ydelse til personer, der ikke er stand til at forsørge sig selv eller deres familie og ikke er forsikrede igennem en arbejdsløshedskasse, får pension eller lignende. For at være berettiget til kontanthjælp skal man være over 30 år eller have en erhvervskompetencegivende uddannelse. Derudover skal man, mens man er på kontanthjælp, stå til rådighed for arbejdsmarkedet, dvs. aktivt søge job og dokumentere sin jobsøgning. Hvis man ikke kommer i job indenfor en periode, er der derudover krav om deltagelse i en beskæftigelsesrettet indsats som fx nytteindsats, virksomhedspraktik, løntilskud eller opkvalificering (jf. lov om aktiv socialpolitik LBK nr. 241 af 12. februar 2021).

Derudover skal man regelmæssigt til møde med en sagsbehandler på kommunens jobcenter. Lever man ikke op til kravene, kan man blive sanktioneret, fx blive trukket i kontanthjælp (jf. lov om aktiv socialpolitik LBK nr. 241 af 12. februar 2021).

Metode

Genstanden for undersøgelsen er kontanthjælpsmodtageres oplevelse af uvished i deres møde med beskæftigessystemet. Med andre ord er jeg ikke interesseret i en objektiv neutral sandhed, men i at udforske forskningsdeltagernes multiple subjektive realiteter igennem fortolkning (Yanow, 2013). Jeg har derfor valgt et kvalitativt forskningsdesign baseret på en kombination af datakilder. Mere specifikt har jeg foretaget gentagne interviews med seks kontanthjælpsmodtagere over en periode på ca. otte måneder. I alt er der foretaget 17 interviews, som er blevet optaget og transskriberet. Derudover har jeg fået adgang til fire af de seks deltageres sagsakter fra deres tid i kontanthjælpsystemet samt observeret

enkelte af forskningsdeltagernes møder med deres sagsbehandler i jobcentret, været med dem på café, skrevet e-mails og sms'er med dem. Alle datakilder indgår som empirisk materiale i analysen.

Der er tale om et intensivt forskningsdesign forstået på den måde, at der indgår et lavt antal forskningsdeltagere i undersøgelsen, som til gengæld følges intensivt over en længere periode. Det begrænsede antal forskningsdeltagere har konsekvenser for overførbarheden af analysens resultater til andre kontanthjælpsmodtagere. Til gengæld muliggør designet en dybdegående og nuanceret indsigt i forskningsdeltagernes oplevelser, inklusiv hvordan følelsen af uvished opstår og udvikler sig over tid. Dette gør det muligt at udforske det temporale aspekt af uvished.

Udvælgelsen af forskningsdeltagerne er sket igennem jobcentret i en større dansk kommune. Jeg skrev et invitationsbrev, som jobcentrets sagsbehandlere i det team, som arbejder med jobparate kontanthjælpsmodtagere, uddelte til deres brugere. Hvis brugerne sagde, at de var interesserede i at deltage, videregav sagsbehandlere deres kontaktoplysninger til mig (med deres samtykke), og jeg kontaktede dem efterfølgende. Jeg har forsøgt at sørge for, at der var en vis diversitet blandt deltagerne i undersøgelsen. Rekrutteringsprocessen var dog meget vanskelig, da meget få borgere var interesserede i at deltage. De borgere, som har valgt at deltage, er sandsynligvis blandt den gruppe af kontanthjælpsmodtagere, som har haft mest overskud i hverdagen, men det er alligevel lykkedes mig at opnå en vis diversitet med hensyn til køn, alder, uddannelse, ledighedsperiode etc. (se appendiks).

Datamaterialet er indsamlet i efteråret 2022 og foråret 2023 og består som nævnt overordnet af tre datakilder: interviews, sagsakter og feltnoter fra møder, samtaler og anden kommunikation med forskningsdeltagerne.

Interviewene er foretaget som narrative interviews. Formålet med narrative interviews er at give deltageren mulighed for at fortælle om deres oplevelse af en begivenhed til forskeren (i dette tilfælde deres møde med kontanthjælpsystemet) (Czarniawska, 2004b). Den første gang deltagerne blev interviewet, blev de bedt om at fortælle deres historie fra begyndelsen. De bestemte selv, hvor i tid de startede, og dermed også hvad der var vigtigt ift. at forstå deres historie. De fleste startede med det tidspunkt, hvor de blev arbejdsløse, mens enkelte startede i barndommen. Denne interviewtilgang er valgt af flere grunde. For det første ville jeg undgå indledningsvis at *prime* uvishedsoplevelser, men i stedet se, om følelser af uvished spontant blev italesat af interviewpersonerne. For det andet vil det at fortælle sin historie ofte få interviewpersonen til at genopleve begivenhedens forløb, hvilket udløser tidligere opfattelser og følelser (Czarniawska, 2004a; Labov, 2010). Det narrative interview vil derfor ofte

generere detaljerede beskrivelser af begivenheder, omgivelser og følelser (Maynard-Moody og Musheno, 2015). Disse tykke beskrivelser tillader forskeren at undersøge deltagerens oplevelser og opfattelser mere dybdegående og nøjagtigt, hvilket kan styrke autenticiteten af forskerens fortolkninger (Schwartz-Shea, 2014). Derudover faciliterede det narrative element en undersøgelse af det temporale aspekt, da narrative interviews ofte får interviewpersonen til at fortælle om skift i hændelser, forløb, følelser etc. (Maynard-Moody og Musheno, 2015).

Forskningsdeltagerne fik lov til at fortælle deres historie uden afbrydelser, og bagefter stillede jeg opfølgende spørgsmål for at få uddybet både oplevelsen af uvished og det temporale aspekt.

Da studiet indgår som en del af et større projekt, indeholdt interviewguiden også spørgsmål om aspekter, der ligger udover fokus i denne artikel, fx deltagerens opfattelse af politikker på beskæftigelsesområdet. Det er således hovedsageligt første del af interviewguiden, som er rettet mod at afdække oplevelsen af uvished.

Ved efterfølgende interviews blev de bedt om at fortælle, hvad der var sket siden sidste interview. For de præcise formuleringer af spørgsmålene, se interviewguides i appendiks, hvor det ligeledes fremgår, hvilke spørgsmål der i særdeleshed er rettet mod at afdække oplevelsen af uvished.

Sagsakterne er indsamlet ved, at forskningsdeltagerne selv har hentet dokumenterne ned fra e-Boks, slettet deres cpr-nummer og sendt dem til mig. Sagsakterne er referater skrevet af frontlinjemedarbejderen ved jobcentret om, hvad der er sket på mødet, samt hvad der skal ske fremadrettet. Referaterne varierer i længde og detaljegråd, men giver overordnet set et indblik i de samtaler, forskningsdeltageren har haft med jobkonsulenten, herunder de bekymringer som forskningsdeltageren har udtrykt i mødesituationen. Sagsakterne kan således supplere interviewmaterialet, da de til dels indfanger de oplevelser, forskningsdeltagerne havde i øjeblikket, og kan sammenholdes med genfortællingen fra interviewsituationen.

Den sidste datakilde, som indgår i analysen, er feltnoter fra observationer af møder samt anden interaktion og kommunikation med forskningsdeltagerne. Observationerne er genereret igennem deltagerobservation og dokumenteret som feltnoter (Emerson, Fretz og Shaw, 2020; Spradley, 2021). Under feltarbejdet indtog jeg rollen som observerende deltager (Goffman, 1989; Krogstrup og Kristiansen, 2015; Spradley, 2021) og skrev korte noter i form af stikord og korte sætninger. Disse noter havde til formål at fastholde vigtige elementer af, hvad der skete, så jeg senere kunne genkalde mig situationen og få det nedfældet mere præcist og detaljeret (Emerson, Fretz og Shaw, 2020). Jeg fokuserede på at indfange dialog, sekvenser af interaktioner samt kropssprog. Efter endt obser-

vation renskrev jeg noterne, så de kom til at præsentere en sammenhængende gengivelse af situationen. At lave deltagerobservation involverer, at man som forsker bliver instrument for datagenereringen. Det er derfor vigtigt, at man reflekterer over, hvordan ens positionalitet (demografisk, teoretisk og lokationsmæssig) influerer på forskningsprocessen (Schwartz-Shea og Yanow, 2012). Det har jeg forsøgt at gøre systematisk i dataindsamlingen og analyseprocessen, og jeg har dokumenteret mine refleksioner i metodiske memos. Jeg oplevede fx, at både sagsbehandleren og forskningsdeltageren ofte var meget opmærksomme på mig under møderne. Sagsbehandleren var meget imødekommende og virkede ivrig efter at forklare mig, hvordan møderne normalt foregik, hvordan vedkommende arbejdede, hvilke computersystemer de brugte etc. Min tilstedeværelse kan dermed betyde, at forskningsdeltagerne har fået mere information og dermed måske oplevet mindre epistemisk uvished under og efter mødet, end hvis jeg ikke havde været til stede.

Deltagerne i studiet kan betragtes som sårbare forskningsdeltagere, og emnet for studiet som et sensitivt emne (Hammersley og Atkinson, 2020). Det har derfor været særdeles vigtigt for mig løbende at reflektere over, hvordan forskningen kunne gennemføres på en måde, der ikke belastede eller skadede deltagerne (Fujii, 2012). For det første har jeg sørget for at informere forskningsdeltagerne om formålet og processen i forskningen, bedt dem om samtykke og givet dem mulighed for at trække deres deltagelse og samtykke tilbage i løbet af processen. Jeg har derudover forsøgt at behandle deltagerne med empati og respekt, fx ladet dem bestemme, hvor vi skulle mødes, gjort det klart, at de ikke behøvede svare på spørgsmål, hvis de ikke havde lyst etc. Alle navne i artiklen er ændret, og mindre detaljer i uddrag af data kan være ændret for at sikre deltagernes anonymitet i publikationen. Forskningsprojektet er blevet etisk godkendt af Etisk Komité på mit universitet.

Formålet med artiklen er at undersøge anvendeligheden af det præsenterede begrebsapparat for at forstå borgeres oplevelser af uvished i deres møde med frontbureaukratiet. Analysen af data tager udgangspunkt i den allerede eksisterende teoretiske ramme præsenteret ovenfor, men jeg har forsøgt at bevare en åben tilgang til data. Selvom analysen tager udgangspunkt i en eksisterende begrebsmæssig ramme, har jeg valgt at kode materialet åbent for at undgå, at vigtige elementer, som fx modsiger eller nuancerer den eksisterende ramme, overses. Mere specifikt er der først blevet foretaget en pre-coding af materialet, hvor alle tekststykker, hvor uvished samt mangel op uvished italesættes, er blevet identificeret (Miles, Huberman og Saldaña, 2020). Derefter har jeg foretaget en åben kodning af disse passager. I denne proces fokuserede jeg på følgende spørgsmål: "Hvornår oplever forskningsdeltagerne uvished?", "hvor-

når oplever de ikke uvished?”, ”hvordan oplever de uvished?”, ”hvad betyder det for dem?”, ”hvordan håndterer de uvished?” Efter denne runde kodning sammenlignede jeg de åbne koder med den teoretiske ramme og udviklede et nyt kodeskema, som jeg kodede data med udgangspunkt i (Miles, Huberman og Saldaña, 2020). For at undgå tilfældige fejl og dermed øge pålideligheden af mine analyser har jeg sørget for tydeligt at definere koderne (Miles, Huberman og Saldaña, 2020). Det endelige kodetræ er vedlagt i appendiks.

Analyse

I dette afsnit analyserer jeg det empiriske materiale med henblik på at undersøge, hvorvidt, hvordan og hvornår forskningsdeltagerne oplever epistemisk og moralsk uvished i deres møde med kontanthjælpssystemet, og dermed kunne vurdere overførbarheden af den teoretiske ramme.

Epistemisk uvished

Analysen af det empiriske materiale viser, at forskningsdeltagerne oplever epistemisk uvished, dvs. uvished pga. manglende viden og information, i deres møde med kontanthjælpssystemet. Flere giver udtryk for, at de ikke vidste, hvad de kunne forvente, og frygtede, hvad der ventede dem inden deres første møde med sagsbehandleren i jobcentret:

Jeg er nok også et offer for mange fordomme overfor jobcenteret [...] Mit første møde med jobcentret, der var jeg selvfølgelig lidt nervøs. Nu går jeg ind i et andet system og hvordan skulle det fungere [...] På dagpenge der følte jeg lidt, at jeg til at starte med kunne være lidt mere specifikt med hvad jeg søgte. Jeg blev ikke presset på med at ”du skal have et lagerarbejde nu” og det var noget af det jeg frygtede ved kontanthjælp. At det var det jeg skulle ud i. [...] Så jeg var selvfølgelig bange for hvad jeg gik i møde (Mads).

Mads giver udtryk for, at han *før* interaktionen med sagsbehandleren følte uvished, fordi han ikke vidste, hvad han kunne forvente af kontanthjælpssystemet. Han var vant til dagpengesystemet, men vidste ikke, hvilke krav det nye system ville stille til ham. Dette blev ikke bedre af, at han ”var et offer for fordomme om jobcentret”. Ligesom Mads nævner flere forskningsdeltagere, at de havde hørt forskellige ”skrækhistorier”, fx om skrappe krav eller rigide sagsbehandlere, som gav dem en følelse af uvished ift., hvad de gik i møde.

Der er også eksempler i det empiriske materiale på, at oplevelsen af epistemisk uvished opstår *under* interaktionen med sagsbehandleren:

Jeg får ny [sagsbehandler] hele tiden og det er hver gang man får ny en [...] Jeg bliver helt forvirret, så skal man starte forfra med at fortælle ting [...] altid nye regler, det ikke de samme regler [...] så det er alt for meget (Khadija).

I dette interviewuddrag giver Khadija udtryk for, at interaktionen med sagsbehandlere kan gøre hende "helt forvirret", fordi hun hele tiden møder nyt frontpersonale, som hun ikke kender, og som ikke kender hende. Hun skal med andre ord navigere en social interaktion med en person, hun ikke kender, hvilket kan bidrage til oplevelsen af epistemisk uvished (hvad er sagsbehandlerens intention? Hvordan kommer sagsbehandleren til at reagere?). Derudover oplever hun, at reglerne – eller måske mere præcist de forskellige sagsbehandleres fortolkninger af reglerne – skifter fra gang til gang. Dette bidrager også til en oplevelse af epistemisk uvished. Khadija giver udtryk for, at det er en belastning for hende ("så det er alt for meget").

Andre forskningsdeltagere giver udtryk for, at interaktionen med sagsbehandleren kan være svær at navigere i, fordi de er usikre på, hvordan sagsbehandleren opfatter dem. De er bange for, at sagsbehandleren ser dem som "dovne", eller "nogen der bare snyder systemet" (Signe og Annemarie). Derfor forsøger de at præsentere sig selv som nogen, der gerne "vil". Denne usikkerhed, ift. hvordan man bliver opfattet af frontpersonalet, kan tolkes som en form for epistemisk uvished. Borgeren har ikke fuld information om, hvad frontpersonalet tænker, og må derfor forsøge at aflæse vedkommendes udtryk i interaktionen.

Endelig giver forskningsdeltagerne også udtryk for at have følt epistemisk uvished *efter* deres interaktion med sagsbehandleren:

Da jeg havde været til det første møde ... altså jeg troede, at min e-Boks var gået i stykker, fordi jeg blev bare bombarderet med sådan otte breve på én gang og det havde jeg da aldrig oplevet [...] jeg synes det var overvældende [...] jeg tror mest af alt man bliver lidt bange for, at man har overset et eller andet (Signe).

Efter det indledende møde med en sagsbehandler modtager Signe en masse information, som hun skal læse, forstå og handle på. Hun beskriver det som "overvældende", og hun var bange for, at hun havde overset noget. Man kan argumentere for, at Signe oplever epistemisk uvished ikke på grund af mangel på information fra det offentlige, men fordi hun skal fortolke og sortere i store mængder information.

Moralsk uvished

Selvom forskningsdeltagerne artikulerer følelser af moralsk i mindre grad end af epistemisk uvished i data, viser analysen af det empiriske materiale tegn på oplevelser af moralsk uvished. Flere deltagere giver udtryk for, at de ønsker at få et job, ikke blot så de kan få et større økonomisk råderum, men fordi det er vigtigt for dem "at være selvstændige" og kunne "forsørge sig selv". Derudover giver flere udtryk for, at de er "taknemmelige for den hjælp, de får af samfundet", og at det derfor er vigtigt for dem at "gøre alt hvad de kan" for at komme i job. Man kan derfor argumentere for, at nogle forskningsdeltagere tillægger det væsentlig værdimæssig betydning at komme ud af offentlig forsørgelse eller i hvert fald er opmærksomme på, at det at være selvforsørgende tillægges stor værdi af det omkringliggende samfund. Det er derfor en norm, man bør forsøge at leve op til.

Dette skaber dog også nogle værdimæssige konflikter for nogle af forskningsdeltagerne. Et eksempel er Thomas, som har været ledig i over ni år. Thomas giver udtryk for, at han burde strække sig meget langt for at få et job. Derfor har han også igennem sin ledighedsperiode forsøgt sig med mange praktikker, kurser og bred jobsøgning. Samtidig har han en datter med en diagnose og føler ikke, at han "kan leve op til sine forpligtelser som far", hvis han "arbejder mere end 30 timer om ugen eller har langt på arbejde". Han står derfor i en situation, hvor det er svært at leve op til både at være en god kontanthjælpsmodtager og en god far. Man kan argumentere for, at Thomas føler en form for moralsk uvished pga. modstridende værdier (samfundsværdi om selvforsørgelse og hans egen om at være en tilstedeværende far). Man kan imidlertid også se Thomas' historie om datteren som et forsøg på at forklare eller retfærdiggøre sin ledighed overfor interviewer, jobcentret og samfundet i bredere forstand. I citatet nedenfor bliver det mere tydeligt, at forskningsdeltageren er splittet mellem ønsket om at "leve op til reglerne" og "sin samvittighed". Signe har under to måneder tilbage på kontanthjælp, da hun skal starte på sit speciale efter orlov og derfor stopper i kontanthjælpssystemet. Hun har været til møde i jobcentret, hvor sagsbehandleren vil have hende til at fortsætte med at søge jobs og undlade at sige, at hun kun kan arbejde de næste små to måneder:

Hun (sagsbehandleren) ser tingene fra en anden vinkel. Jeg har overhovedet ikke samvittighed til at søge et regulært job og vide, at jeg smutter igen lige om lidt. Så kan det godt være, at "sådan er gamet", men det har jeg ikke samvittighed til. Også fordi jeg er bare et sindssygt loyalt menneske og meget ansvarsfuld. Det ville jeg bare ikke have samvittighed til (Signe).

Som det fremgår, oplever Signe, at hun befinder sig i en svær situation. Hun giver i flere interviews udtryk for et stort ønske om at leve op til reglerne og aftalerne med sagsbehandleren. Samtidig får hun ”dårlig samvittighed” overfor potentielle arbejdsgivere, da hun søger job velvidende, at hun stopper med det samme. Man kan argumentere for, at dette er et eksempel på moralsk uvished. Signe mangler ikke information eller viden i denne situation, men har alligevel svært ved at vurdere, hvad hun skal gøre, fordi hun føler sig splittet mellem forskellige værdier.

Anvendeligheden af den begrebsmæssige ramme

Af ovenstående fremgår, at deltagerne oplever både epistemisk og moralsk uvished i deres møde med kontanthjælpssystemet, og at disse oplevelser opstår både før, under og efter interaktionen med deres sagsbehandlere. Det tyder på, at den begrebsmæssige ramme, som blev præsenteret i teoriafsnittet, kan overføres til andre typer møder mellem borger og frontbureaukrati. Analysen af det empiriske materiale afslører dog også en række punkter, hvor begrebsrammen kan udvikles og nuanceres.

Selvom distinktionen mellem før, under og efter interaktionen med frontpersonalet bidrager til at forstå, hvornår og hvorfor uvishedsfølelser opstår, kan man argumentere for, at den ikke tager højde for, at nogle typer møder kan strække sig over lang tid og involverer gentagne sekvenser af før, under og efter interaktionen. Dette betyder, at en episode ofte både vil være ”efter” og ”før” en direkte interaktion med en sagsbehandler. Dette er vigtigt at være opmærksom på, fordi analysen indikerer, at forskningsdeltagerne ikke overraskende lærer i løbet af deres tid i kontanthjælpssystemet:

De [sagsbehandlerne] kommer ikke og siger til en: ”Forresten, du kan søge om et eller andet tilskud, eller du kan søge om og få en engangsbevilling til et eller andet, hvis du har et problem med noget.” [...] Nej, man skal selv finde ud af ting [...] Så finder man ud af, hvordan man griber det an (Thomas).

Som Thomas giver udtryk for i dette interviewuddrag, har han i løbet af sin tid i kontanthjælpssystemet oparbejdet indsigt i regler og procedurer. Dette kan bevirke, at borgerne i mindre grad oplever epistemisk uvished, når de har haft gentagne interaktioner med frontbureaukratiet. Ligeledes lærer de deres sagsbehandler at kende, hvilket kan reducere deres oplevelser af uvished, selvom flere af dem dog oplever skiftende sagsbehandlere.

Sluttelig kan man pege på, at selvom distinktionen mellem epistemisk og moralsk uvished er analytisk meningsfuld, antyder analysen af det empiriske

materiale, at forskningsdeltagerne i nogle situationer må håndtere begge former for uvished, som således fremstår som sammenfiltrede:

Det sværeste har været at skulle bede om hjælp [...] lige pludselig så står man der og skal gå tiggervejen [...] Jeg synes det ikke, at det er rart at være afhængig og bede om hjælp. Jeg vil gerne klare mig selv, ikke? [...] "Åh, nu skal man ned (på jobcentret red), og komme ind og så," [...] og hvem møder man? Og hvad siger de til en? [...] den hurtle skulle jeg lige over (Annemarie).

Man kan argumentere for, at Annemarie giver udtryk for at have oplevet både moralsk og epistemisk uvished inden sit første møde med sagsbehandleren. For det første har det været en moralsk svær beslutning for hende at søge om kontanthjælp. For hende er det moralsk rigtige at klare sig selv, men da hun ikke længere kan leve af sin opsparing, må hun enten søge kontanthjælp eller låne af venner og familie, hvilket hun heller ikke ønsker. Samtidig med denne uvished om, hvad der er det rigtige at gøre, er det ukendt for hende, hvad hun kommer til at møde i jobcentret (epistemisk uvished).

Uvished og administrative byrder

Som nævnt kan man forestille sig, at uvished og administrative byrder er koblet som fænomener. For det første kan man argumentere for, at følelsen af uvished kan medføre administrative byrder som fx læringsomkostninger eller psykologiske omkostninger. Man kan også argumentere for, at uvished er en form for psykologisk omkostning i sig selv, da følelsen af uvished som oftest er forbundet med ubehag for individet. I det empiriske materiale er der tegn på, at dette kan være tilfældet. Som analysen ovenfor også illustrerer, giver flere af forskningsdeltagerne udtryk for ubehag eller frustration i forbindelse med følelser af uvished. Dette kommer også til udtryk i fx Thomas' sagsakter, hvor sagsbehandleren skriver følgende: "Thomas oplyser at han ikke har det godt og føler sig stresset og presset og i den forbindelse vil kontakte egen læge (mødereferat).

Ligeledes fortæller Signe, at hun tog orlov fra specialet pga. stress og kom på kontanthjælp for at få ro og energi til at fuldføre specialet, men også ender med at føle sig presset i kontanthjælpssystemet:

Jeg synes, at der er mange regler og meget formalia, man skal sætte sig ind, hvilket godt kan virke lidt stressende, hvis man allerede er lidt i bund. Man kan godt sidde og blive bange for om man nu har gjort alting. Jeg kan især godt blive sådan nervøs for om jeg har overset et eller andet dokument, hvor der stod et eller andet sindssygt vigtigt (Signe).

Det er væsentligt at bemærke, at en del af forskningsdeltagerne giver udtryk for følelser af uvished, som ikke er direkte knyttet til mødet med beskæftigelsessystemet, men derimod til deres arbejdsløshed. De bekymrer sig om deres fremtid, og hvorvidt de kommer i arbejde:

Jeg føler lidt at tiden bare går, og jeg er 41 og er ikke kommet ret meget i gang. På et eller andet tidspunkt så bliver man også så gammel, at man bliver uattraktiv i forhold til ens kompetencer, og hvad man har opbygget. Den ligger meget i bagehovedet på mig. Jeg kender jo folk på, på min alder, som søger førtidspension, fordi de ligesom har prøvet at komme i gang på arbejdsmarkedet, men ikke er kommet nogen vegne. [...] Jeg føler at, at tiden er gået og jeg har fået akkumuleret for lidt. Det synes jeg giver en lidt dystert udsigt. Fordi hvad så om 3, 4, 5 år, når jeg er 45, 46? Og det stadigvæk bare er sådan lidt løst, måske nogle få timer et eller andet sted, eller sådan tilfældige jobs som jeg slet ikke bryder mig om og ikke er god til. Så jeg synes, at fremtiden tegner sig sådan lidt dystert for mig (Thomas).

Det er også vigtigt at pointere, at analysen af det empiriske materiale viser, at mødet med jobcentret og sagsbehandlerne faktisk kan virke uvishedsreducerende, fx når sagsbehandlere bekræfter forskningsdeltagerne i, ”at de gør det helt rigtige” eller ”er godt på vej” (Mads), eller når sagsbehandleren hjælper med at overkomme epistemisk uvished. Et eksempel er Annemarie, der får hjælp af sin sagsbehandler til netop at sortere og forstå information og regler:

Jeg stiller bare spørgsmålene, så får jeg svar. Altså, så ved de jo det, ikke? [...] Så jeg synes faktisk, de er ret gode til at sige det, hun [sagsbehandleren] pensler det også ud i det notat de skriver efter samtalen og som de sender til mig [...] så er du selv fri for og gå ind og se regler. Det gør det meget nemmere for en (Annemarie).

Diskussion og konklusion

Denne artikel har 1) introduceret et begrebsapparat, som kan bruges til at undersøge og forstå borgernes oplevelse af uvished i mødet med det offentlige, 2) undersøgt anvendeligheden af begrebsapparatet til at forstå oplevelsen af uvished i kontanthjælpsmodtageres møde med beskæftigelsessystemet samt 3) diskuteret, hvordan oplevelsen af uvished relaterer sig til administrative byrder. Den begrebsmæssige ramme, som artiklen præsenterer, skelner mellem epistemisk uvished (følelser af uvished som skyldes mangel på information eller indsigt) og moralsk uvished (oplevelser af uvished som skyldes vanskeligheder med

at vurdere, hvad der er det rigtige at gøre i en given situation). Analysen af det empiriske materiale viser, at forskningsdeltagerne oplever både epistemisk og moralsk uvished i deres møde med kontanthjælpssystemet, og at disse oplevelser opstår både før, under og efter interaktionen med deres sagsbehandlere. Det er vigtigt at være opmærksom på, at der er en række begrænsninger ved undersøgelsen. Som nævnt er der tale om et intensivt kvalitativt studie, som baserer sig på et relativt lavt antal forskningsdeltagere. Selvom forskningsdeltagerne adskiller sig fra hinanden på en række parametre, har størstedelen af dem gennemført videregående uddannelser og har et netværk i form af familie og venner, som kan støtte dem. Dette betyder, at overførbarheden af analysens fund til andre brugere af kontanthjælpssystemet kan diskuteres.

Den begrebsmæssige ramme har en vis anvendelighed i denne case, men analysen giver også grobund for at diskutere elementer af begrebsapparatet. For det første kan man pege på, at det kan være svært at skelne empirisk mellem moralsk og epistemisk uvished. Mange situationer vil involvere, at borgeren først oplever uvished som følge af manglende information, viden og indsigt og derefter moralsk uvished, når vedkommende skal fortolke og vurdere information og handlingsmuligheder og sammenholde disse med gældende normer og værdier. Man kan dog argumentere for, at sondringen giver mening rent analytisk, da begrebet om moralsk uvished gør os opmærksomme på, at borgeren stadig kan og vil opleve uvished, selv hvis vedkommende havde fuld information i en given situation. At reducere uvishedsfølelser kan altså ikke udelukkende gøres med mere information.

Derudover peger analysen på, at det kan være vigtigt at være opmærksom på det temporale aspekt af borgerens møde med det offentlige ift. uvished. Borgere, som har langvarige interaktioner med bestemte dele af frontbureaukratiet, kan lære systemet at kende, hvormed oplevelsen af epistemisk uvished, men ikke nødvendigvis af moralsk uvished, kan aftage. Samtidig viser analysen, at forskningsdeltagerne oplever uvished omkring deres livssituation, som ikke er skabt af mødet med det offentlige system, men skyldes den manglende viden om, hvorvidt de vil komme i arbejde, hvornår de vil få et arbejde, hvor de vil få et arbejde etc. Dette gælder også for borgere, der fx er i kontakt med sundhedssystemet og oplever uvished om, hvordan deres sygdom vil udvikle sig, om de kan blive kureret etc. Mens uvished, som skyldes mødet med det offentlige, kan tænkes at aftage over tid, kan uvished, som skyldes livssituationen, tænkes at øges, jo længere tid man går ledig, er syg etc. At forstå det temporale aspekt af uvishedsoplevelser er dermed ret komplekst.

Artiklen argumenterer for, at oplevelsen af uvished kan forstås som en årsag til administrative byrder, mere specifikt som noget, der kan forårsage lærings-

omkostninger (omkostningen ved at overkomme epistemisk uvished) samt psykologiske omkostninger (fx stress, frustration og angst). Derudover kan man argumentere for, at uvished kan udgøre en psykologisk omkostning i sig selv, fordi det som oftest er ubehageligt for individet. Forskningsdesignet og datagrundlaget for artiklen muliggør desværre ikke at undersøge sammenhængen mellem uvishedsfølelser og administrative byrder nærmere. Fremtidig forskning kunne undersøge sammenhængen mellem uvished og administrative byrder yderligere og mere specifikt se på effekten af uvishedsfølelser. Dette er særligt interessant i lyset af diskussioner om responsivitet og fleksibilitet i frontbureaukratiet, herunder kontanthjælpssystemet (Beskæftigelsesministeriet, 2024). Hvis vi øger fleksibiliteten ved at reducere faste procedurer og regler, kan vi måske mindske læringsomkostninger for borgeren, men risikerer vi også at mindske forudsigeligheden og dermed øge uvisheden for borgerne? Hvad vil det betyde for borgernes oplevelse af administrative byrder?

Supplerende materiale

Supplerende materiale findes her og via links i teksten.

Litteratur

- Andersen, Simon Calmar og Thorbjørn Sejr Guul (2019). Reducing minority discrimination at the front line: Combined survey and field experimental evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory* 29 (3): 429-444.
- Auyero, Javier (2012). *Patients of the state: The politics of waiting in Argentina*. Duke University Press.
- Baekgaard, Martin og Jonas Krogh Madsen (2023). Anticipated administrative burdens: How proximity to upcoming compulsory meetings affect welfare recipients' experiences of administrative burden. *Public Administration* 102 (2): 425-443.
- Baekgaard, Martin, Matthias Döring og Mette Kjærgaard Thomsen (2023). It's not merely about the content: How rules are communicated matters to administrative burden. *Public Administration Review*.
- Baekgaard, Martin, Kim Sass Mikkelsen, Jonas Krogh Madsen og Julian Christensen (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.
- Barnes, Carolyn (2020a). *State of empowerment : Low-income families and the new welfare state*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Barnes, Carolyn (2020b). "It takes a while to get used to": The costs of redeeming public benefits. *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (2): 295-310.

- Bartels, Koen P.R. (2013). Public encounters: The history and future of face-to-face contact between public professionals and citizens. *Public Administration* 91 (2): 469-483.
- 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.
- Bernards, Bernard (2021). Do visionary and servant leaders reduce cognitive uncertainty of professionals? A study of team-based settings in public organizations. *Public Management Review*.
- Bernards, Bernard, Joris van der Voet, Suzan van der Pas og Sandra Groeneveld (2021). Organizational rules and cognitive uncertainty among public professionals: A daily diary study. *Review of Public Personnel Administration* 41 (4): 792-813.
- Beskæftigelsesministeriet (2024). *Fremtidens beskæftigelsesindsats*.
- Bisgaard, Mette (2020). *Who works the system? Investigating gender differences in client behavior in child visitation disputes*. PhD dissertation. Aarhus: Politica.
- Brodkin, Evelyn Z. og Malay Majmundar (2010). Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (4): 827-848.
- Burden, Barry C., David T. Canon, Kenneth R. Mayer og Donald P. Moynihan (2012). The effect of administrative burden on bureaucratic perception of policies: Evidence from election administration. *Public Administration Review* 72 (5): 741-751.
- Cecchini, Mathilde (2018). *The healthy child and the child at risk: The formation and transformation of health, risk and non-risk identities in the encounter between policy, teachers and pupils*. PhD dissertation. Aarhus: Politica.
- Cecchini, Mathilde (2021). "I can go teach for 30 minutes, and then I can tell" – The risk work of teachers in Danish secondary schools. *Health, Risk & Society* 23 (5-6): 236-250.
- Cecchini, Mathilde (2024). Into the unknown: Conceptualizing the experience of uncertainty in citizen-state interactions. *Perspectives on Public Management and Governance* 7 (1-2): 47-59.
- Christensen, Julian, Lene Aarøe, Martin Baekgaard, 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.
- Czarniawska, Barbara (2004a). Narratives in an interview situation, pp. 47 i *Narratives in social science research*. London: SAGE Publications.
- Czarniawska, Barbara (2004b). *Narratives in social science research*. London: SAGE Publications.

- Dietrich, Franz og Brian Jabarian (2022). Decision under normative uncertainty. *Economics & Philosophy* 38 (3): 372-394.
- Dubois, Vincent (2014). The state, legal rigor, and the poor: The daily practice of welfare control. *Social Analysis* 58 (3): 38-55.
- Döring, Matthias (2021). How-to bureaucracy: A concept of citizens' administrative literacy. *Administration & Society* 53 (8): 1155-1177.
- Döring, Matthias og Jonas Krogh Madsen (2022). Mitigating psychological costs: The role of citizens' administrative literacy and social capital. *Public Administration Review* 82 (4): 671-681.
- Emerson, Robert M., Rachel I. Fretz og Linda L. Shaw (2020). *Writing ethnographic fieldnotes*, 2. udg. Chicago: The University of Chicago Press.
- Epp, Charles R., Steven Maynard-Moody og Donald P. Haider-Markel (2020). *Pulled over: How police stops define race and citizenship*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, Bent (2010). *Five misunderstandings about case-study research*. *SAGE Qualitative Research Methods* 12 (2): 219-245.
- Fujii, Lee Ann (2012). Research ethics 101: Dilemmas and responsibilities. *PS: Political Science & Politics* 45 (4): 717-723.
- Gajduschek, Gyorgy (2003). Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question?: Uncertainty reduction: An ignored element of bureaucratic rationality. *Administration & Society* 34 (6): 700-723.
- Giddens, Anthony (1991). *Modernity and self-identity: Self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity.
- Goffman, Erving (1971). *Strategic interaction*. University of Pennsylvania Press.
- Goffman, Erving (1973). *The presentation of self in everyday life*. Woodstock: The Overlook Press.
- Goffman, Erving (1989). On fieldwork. *Journal of Contemporary Ethnography* 18 (2): 123-132.
- Goffman, Erving (1990). *Stigma: Notes on the management of spoiled identity*. Harmondsworth: Penguin.
- Goffman, Erving (1991). *Asylums: Essays on the social situation of mental patients and other inmates*. London: Penguin.
- Goodsell, Charles T. (1981). *The public encounter: Where state and citizen meet*. Bloomington: Indiana University Press.
- Greco, Veronica og Derek Roger (2003). Uncertainty, stress, and health. *Personality and Individual Differences* 34 (6): 1057-1068.
- Grenier, Sebastien, Anne-Marie Barrette og Robert Ladouceur (2005). Intolerance of uncertainty and intolerance of ambiguity: Similarities and differences. *Personality and individual differences* 39 (3): 593-600.

- Gubrium, Jaber F. og Margaretha Järvinen (red.) (2015). *Turning troubles into problems: Clientization in human services*. Abingdon: Routledge.
- Halling, Aske og Martin Baekgaard (2023). Administrative burden in citizen-state interactions: A systematic literature review. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Hammersley, Martyn og Paul Atkinson (2020). *Ethnography: Principles in practice*, 4. udg. Abingdon: Routledge.
- Hansen, Lasse Schmidt (2021). *"That's the system": An ethnographic and theoretical account of bureaucratic decoupling in welfare encounters*. PhD dissertation. Aarhus: Politica.
- Harrits, Gitte Sommer (2016). Being professional and being human: Professionals' sensemaking in the context of close and frequent interactions with citizens. *Professions and professionalism* 6 (2).
- Harrits, Gitte Sommer og Marie Østergaard Møller (2014). Prevention at the front line: How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts. *Public Management Review* 16 (4): 447-480.
- Herd, Pamela og Donald P. Moynihan (2018). *Administrative burden policymaking by other means*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hogg, Michael A. (2007a). Uncertainty-identity theory, pp. 69-126 i *Advances in experimental social psychology*. Academic Press.
- Hogg, Michael A. og Janice Adelman (2013). Uncertainty-identity theory: Extreme groups, radical behavior, and authoritarian leadership. *Journal of Social Issues* 69 (3): 436-454.
- Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (2016). *At skabe en klient: institutionelle identiteter i socialt arbejde*, 1. udg. København: Hans Reitzel.
- Ko, Wonsik og Robert A. Moffitt (2020). Take-up of social benefits, pp. 1-42 i Klaus F. Zimmermann (red.), *Handbook of labor, human resources and population economics*. Cham: Springer International Publishing.
- Krogstrup, Hanne Kathrine og Søren Kristiansen (2015). *Deltagende observation*, 2. udg. København: Hans Reitzel.
- Labov, William (2010). *Language in the inner city: Studies in the black English vernacular*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy, 30th anniversary edition: Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Madsen, Jonas Krogh, Martin Baekgaard og Jon Kvist (2022). Scarcity and the mindsets of social welfare recipients: Evidence from a field experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 33 (4): 675-687.

- Maynard-Moody, Steven og Michael Musheno (2015). Stories for research, kapitel 19 i Dvora Yanow og Peregrine Schwartz-Shea (red.), *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn*. New York: Routledge.
- Maynard-Moody, Steven og Michael C. Musheno (2022). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*, 2. udg. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Miles, Matthew B., A. Michael Huberman og Johnny Saldaña (2020). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook*, 4. udg. Los Angeles: SAGE Publications.
- Moynihan, Donald, 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.
- Nielsen, Vibeke Lehmann, Helle Ørsted Nielsen og Mette Bisgaard (2020). Citizen reactions to bureaucratic encounters: Different ways of coping with public authorities. *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (2): 381-398.
- Raaphorst, Nadine (2017). *Uncertainty in bureaucracy: Toward a sociological understanding of frontline decision making*. Erasmus University Rotterdam.
- Raaphorst, Nadine (2018). How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials. *Public Management Review* 20 (4): 485-502.
- Schwartz-Shea, Peregrine (2014). Judging quality: Evaluative criteria and epistemic communities, pp. 120-146 i *Interpretation and method*, 2. udg. London: Routledge.
- Schwartz-Shea, Peregrine og Dvora Yanow (2012). *Interpretive research design: Concepts and processes*. London: Routledge.
- Simonse, Olaf, Gabry Vanderveen, Lotte F. van Dillen, Wilco W. van Dijk og Eric van Dijk (2023). Social security or insecurity? The experience of welfare participation by financially vulnerable households in the Netherlands. *Social Policy & Administration* 57 (3): 255-271.
- Spradley, James P. (2021). *Participant observation*. Long Grove: Waveland Press.
- Tummers, Lars G., Victor Bekkers, Evelien Vink og Michael Musheno (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (4): 1099-1126.
- Van de Walle, Steven og Nadine Raaphorst (2019). *Inspectors and enforcement at the front line of government*. Cham: Springer International Publishing.
- Yanow, Dvora (2013). Wherefore "interpretive?": An introduction, i Dvora Yanow og Peregrine Schwartz-Shea (red.), *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn*. London: Routledge.
- Zacka, Bernardo (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Cambridge: Harvard University Press.