

## Jonas Krogh Madsen og Matthias Döring

# Introduktion: temanummer om administrative byrder

I årtier har skiftende danske regeringer haft som mål at mindske bureaukratiets tunge tandhjul for erhvervslivet, offentligt ansatte og almene borgere. Medierne er nemlig fulde af historier om det administrative bøvl, der hersker, når virksomheder spilder ressourcer på unødvendige indrapporteringer til offentlige myndigheder frem for at udvikle deres forretning, når dokumentationskrav tager tid fra hjemmehjælperes pleje af de ældre, og når arbejdsløse borgere stresses af kontanthjælpssystemets regeljungle i stedet for at fokusere på at komme tilbage på føde.

Men hvor bureaukratiske omkostninger for virksomheder og unødvendige regler for offentlige medarbejdere længe har været velkendte temaer i international forskning, er det først inden for de senere år, at forvaltningsforskere for alvor har fået fokus på de administrative byrder fra borgerens vinkel (Herd og Moynihan, 2018). Disse studier peger på, at administrative byrder er langt mere end blot et irritationsmoment og spiller en helt afgørende rolle for måden, hvorpå offentlige politikker designes, implementeres og påvirker de borgere, de er rettet mod. Men mens der er en stigende bevidsthed herom i den internationale forskning, er den dansksprogede forskning på området forholdsvis begrænset.

For at gøre mere forskningsbaseret viden om administrative byrder tilgængelig for et dansk publikum har vi i dette temanummer samlet bidrag fra forskellige danske forskere, der hver især arbejder med borgernes oplevelse af administrative byrder i mødet med staten. Med udgangspunkt i forskellige danske policyområder undersøger artiklerne, hvordan borgere interagerer med bureaukratiet, hvad det betyder for deres holdninger og adfærd, samt hvorvidt disse oplevelser afhænger af borgernes sociodemografiske karakteristika. Formålet er at øge opmærksomheden på administrative byrder i den danske forvaltning og starte en større faglig samtale mellem danske forskere, politikere, embedsfolk og andre interessenter om udbredelsen af administrative byrder, deres årsager såvel som deres konsekvenser.

## Hvad er administrative byrder?

Administrative byrder er et systematisk begrebsapparat til at beskrive, analysere og vurdere de omkostninger, som individer oplever, når de interagerer med statens politikker, programmer og tjenester – omkostninger som gør borgenes in-

teraktion med staten ”besværlig” (Herd og Moynihan, 2018). I litteraturen om administrative byrder inddeler man typisk omkostningerne i tre overordnede kategorier, der hver især er relevante for at forstå designet, implementeringen og virkningen af offentlige politikker:

1. omkostningerne ved at indhente og forstå information om offentlige politikker, programmer og services (læringsomkostninger)
2. omkostningerne ved at efterleve disse politikker, programmer og services (efterlevelsedomkostninger)
3. omkostninger der opstår, hvis man fx bliver stresset, stigmatiseret eller mister selvbestemmelse i løbet af processen (psykologiske omkostninger).

Foruden de tre omkostninger er der tre overordnede mønstre i de empiriske studier af administrative byrder (Halling og Bækgaard, 2024): De har konsekvenser, de er distribuerede og de er konstruerede.

Mest veldokumenteret er de administrative byrders konsekvenser for de selv samme borgere, som politikken er tiltænkt (Daigneault og Macé, 2020). Her viser en række studier eksempelvis, at byrdefulde politikker kan forværre borgernes fysiske såvel som deres mentale helbred (Bækgaard, Herd og Moynihan, 2023; Herd, 2023). Derudover kan de indvirke på borgernes evaluering af og tillid til offentlige myndigheder såvel som deres ønske om at deltage i demokratiet (Gilad og Assouline, 2024; Sievert og Bruder, 2024). Og måske allervigtigst kan administrative byrder skubbe nogle borgere ud af de ydelser, de modtager (Boost et al., 2021; Heinrich, 2016) eller afholde andre fra søge dem, selvom de har brug for dem og er berettigede til dem (Barnes og Riel, 2022).

For det andet viser litteraturen, at administrative byrder ofte rammer de mest udsatte borgere (Chudnovsky og Peeters, 2021). Her demonstrerer studier eksempelvis, at byrdefulde politikker går hårdest ud over dem, der mangler social kapital og evnen til at navigere administrative processer (Bisgaard, 2023; Döring og Madsen, 2022; Masood og Nisar, 2021), eller dem, som i forvejen er plaget af fysiske og mentale udfordringer (Bell et al., 2023). Samlet set skabes dermed et paradoks, hvor dem, der har mest brug for de offentlige ydelser, også er dem, der rammes hårdest af de byrder, der følger af ydelserne.

For det tredje er byrder skabte. De opstår sjældent ud af det blå, men kan være indført med bestemte intentioner, såsom at styrke offentlige ydelsers legitimitet i den brede befolknings øjne, forhindre at de bliver misbrugt eller til at skræmme mindre trængende borgere fra at søge dem (Herd og Moynihan, 2018; Bækgaard, Moynihan og Thomsen, 2021; Bell et al., 2021). Studier peger også, at administrative byrder har en etnisk bias, der stiller minoriteter

dårligere (Ray, Herd og Moynihan, 2023), og at de reproducerer og forstærker kønsmæssig ulighed (Herd og Moynihan, 2024). Andre gange opstår de mere utilsigtet som følge af manglende ressourcer i implementeringsprocessen eller bias i frontlinjen (Bell og Meyer, 2024; Mikkelsen, Madsen og Bækgaard, 2024). Intenderet eller ej indebærer deres skabte natur, at de også kan fjernes, og evalueringer af forsøg med reduktionen af byrder har vist sig at have stor betydning for eksempelvis optag af offentlige ydelser (Bækgaard, Döring og Thomsen, 2023; Jenkins og Nguyen, 2022; Linos, Quan og Kirkman, 2020).

På trods af de seneste års store fremskridt i litteraturen om administrative byrder er der dog stadig stort behov for ny viden (Halling og Bækgaard, 2024). Da de fleste eksisterende studier endnu hovedsageligt omhandler borgeres møde med velfærdssystemet i dets forskellige afskygninger, mangler der studier af, hvordan administrative byrder optræder i andre interaktioner med det offentlige, såsom når man som patient er i kontakt med sin praktiserende læge, som boligejer søger byggetilladelser hos kommunen eller som medarbejder deltager i en udbudsproces med staten. Det gælder også danske studier af administrative byrder, der i overvejende grad omhandler social- og beskæftigelsesområdet og dermed kun indfanger en brøkdel af de interaktioner, danske borgere har med staten i løbet af et liv: som folkeskoleelev, som studerende, som arbejdstager, som selvstændig, som skatteborger, som forælder, som patient, som pårørende og som pensionist. For det andet er de eksisterende omkostningstyper bredt dækkende, men der er behov for yderligere præciseringer af teoretiske mekanismer såvel som udvidelser af det eksisterende apparat (Bækgaard og Tankink, 2022). Som begrebsapparat er administrative byrder et alsidigt analyseværktøj, men det er stadig teoretisk umodent, især i forhold til de forskellige omkostningskategorier og deres indbyrdes relationer (Daigneault, 2024). Hvad betyder eksempelvis oplevelsen af uvished, og hvordan relaterer det sig til de klassiske omkostningskategorier? Ændrer administrative byrder sig over tid i takt med, at borgerne lærer mere om de ydelser, de modtager? Og er omkostningerne altid lige afgørende, eller betyder nogle mere end andre, og afhænger det af policyområdet? For det tredje er Danmark en interessant case på grund af den store offentlige sektor og den politiske konsensustradition. På den ene side er den – komparativt set effektive og velfungerende – danske offentlige sektor dybt afhængig af, at borgerne fortsat udviser høj tillid til bureaukratiet. På den anden side bruges administrative byrder ofte som et politisk redskab ”klædt i forvaltning” (hvad Herd og Moynihan (2018) kalder *policy-making by other means*) og rejser derfor behovet for at forstå, hvordan administrative byrder påvirker borgernes civile deltagelsesmønstre og – mere generelt – tillid til det offentlige. Hvem reagerer proaktivt på mødet med bureaukratiet, og hvem rea-

gerer reaktivt (Nielsen, Nielsen og Bisgaard, 2020)? Og sidst men ikke mindst fordi Danmark har én af de mest digitaliserede offentlige sektorer i verden. Det rejser behovet for empirisk at belyse sammenhængen mellem digitalisering og administrative byrder. Hvordan påvirker nyere digitale arenaer for interaktionen mellem borger og system oplevelsen af administrative byrder, og hvilke borgere har mest gavn heraf (Lindgren et al., 2019)?

I dette temanummer samler vi derfor forskere fra forskellige danske universiteter og discipliner til at analysere årsager til og konsekvenser af administrative byrder på tværs af en lang række policyområder i Danmark. På barsels- og pensionsområdet undersøger Madsen og Hjelholt (2024), hvordan digitalisering og krav om obligatorisk digital selvbetjening påvirker borgernes administrative byrder ved ansøgning om offentlige ydelser i Danmark. Gennem surveys, observationer og kvalitative interviews med borgere og medarbejdere fra Arbejderne Tillægspension (ATP) og Udbetaling Danmark (UDK) viser de, hvordan de administrative byrder afhænger af de digitale tjenesters design og implementering inden for hver sit policyområde. På barselsområdet er de administrative byrder blevet kraftigt reduceret ved hjælp af forbedret dataanvendelse, borgerfeedback og borgerrettet kommunikation, mens pensionsområdet har høstet store gevinster fra automatisering. Effekterne heraf varierer dog kraftigt med borgernes ressourcer.

Samme pointe tages op af Halling (2024), der med den europæiske undersøgelse af livskvalitet (EQLS) undersøger et repræsentativt udsnit af danske borgeres oplevelse af mødet med sundhedssystemet. I tråd med eksisterende forskning på andre policyområder finder han, at henholdsvis dårligt helbred og dårligt psykisk velbefindende hænger sammen med oplevelsen af efterlevelsesomkostninger blandt borgeres interaktioner med special- og praktiserende læger i det danske sundhedssystem.

Ligesom Halling undersøger Nielsen og Nielsen (2024) også et repræsentativt udsnit af danske borgeres oplevelser, men denne gang i henhold til de kommunale byggemyndigheder. Her finder de, at oplevelsen af administrative byrder er mest markant blandt borgere med færre ressourcer. Samtidig viser de, at borgernes uddannelseslængde og sociale netværk er med til at forklare, hvordan man reagerer på mødet med de bureaukratiske byggemyndigheder.

Ved hjælp af narrative interviews fokuserer Cecchini (2024) på borgeres oplevelse af det danske kontanthjælpssystem og viser, hvordan administrative byrder relaterer sig til oplevelsen af uvished. Her finder hun, at uvished ikke blot er en løbende kilde til administrative byrder, men i nogle tilfælde kan betragtes som en psykologisk omkostning i sig selv. Derudover viser hun, hvordan det afhænger af, hvilke sagsbehandlere de møder, samt hvor ofte disse skifter.

I temanummerets sidste artikel flytter Helby (2024) begrebsapparatet videre fra borgere til virksomheder for at undersøge de administrative byrder og omkostninger, der opstår, når virksomheder deltager i offentlige udbudsprocesser. Her finder han, at byrder udgør en betragtelig del af kontraktværdien for virksomhederne, og at de især varierer med ordregiverens design af udbudsprocessen.

Samlet set leverer temanummeret en række bidrag til den eksisterende litteratur såvel som den bredere diskussion om administrative byrders årsager og konsekvenser i og for den danske offentlige sektor. Det henvender sig dermed til forskere, beslutningstagere, embedspersoner, studerende og andre interesserede med interesse for dansk politik og forvaltning. Vi håber, temanummeret hjælper med at starte en fælles dialog om, hvordan vi bedst adresserer og håndterer administrative byrder med henblik på at forbedre designet og leveringen af offentlig politik og styrke tilliden mellem borgerne og den offentlige sektor.

## Litteratur

- 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, Pamela Herd og Donald P. Moynihan (2023). Of "welfare queens" and "poor Carinas": Social constructions, deservingness messaging and the mental health of welfare clients. *British Journal of Political Science* 53 (2): 594-612.
- Baekgaard, Martin, Donald P. Moynihan og Mette Kjærgaard Thomsen (2021). Why do policymakers support administrative burdens? The roles of deservingness, political ideology, and personal experience. *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (1): 184-200.
- Barnes, Carolyn og Virginia Riel (2022). "I don't know nothing about that": How "learning costs" undermine COVID-related efforts to make SNAP and WIC more accessible. *Administration & Society* 54 (10): 1902-30.
- Bell, Elizabeth og Katharine Meyer (2024). Does reducing street-level bureaucrats' workload enhance equity in program access? Evidence from burdensome college financial aid programs. *Journal of Public Administration Research and Theory* 34 (1): 16-38.
- Bell, Elizabeth, Ani Ter-Mkrtchyan, Wesley Wehde og Kylie Smith (2021). Just or unjust? How ideological beliefs shape street-level bureaucrats' perceptions of administrative burden. *Public Administration Review* 81 (4): 610-24.
- Bell, Elizabeth, Julian Christensen, Pamela Herd og Donald P. 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.
- Bisgaard, Mette (2023). Dealing with bureaucracy: Measuring citizens' bureaucratic self-efficacy. *International Review of Public Administration* 28 (1): 45-63.
- Boost, Didier, Peter Raeymaeckers, Koen Hermans og Sara Elloukmani (2021). Overcoming non-take-up of rights: A realist evaluation of integrated rights-practices. *Journal of Social Work* 21 (4): 831-52.
- Bækgaard, Martin og Tara Tankink (2022). Administrative burden: Untangling a bowl of conceptual spaghetti. *Perspectives on Public Management and Governance* 5: 16-21.
- Cecchini, Mathilde (2024). "Jeg var bange for, hvad jeg gik i møde" – en analyse af borgeres oplevelse af uvished i mødet med kontanthjælpssystemet. *Politica* 56 (4): 361-384.
- Chudnovsky, Mariana og Rik Peeters (2021). The unequal distribution of administrative burden: A framework and an illustrative case study for understanding variation in people's experience of burdens. *Social Policy & Administration* 55 (4): 527-542.
- Daigneault, Pierre-Marc (2024). Reconceptualizing administrative burden around onerous experiences. *Perspectives on Public Management and Governance* 7 (4): 124-136.
- Daigneault, Pierre-Marc og Christian Macé (2020). Program awareness, administrative burden, and non-take-up of Québec's supplement to the work premium. *International Journal of Public Administration* 43 (6): 527-539.
- 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.
- Gilad, Sharon og Michaela Assouline (2024). Citizens' choice to voice in response to administrative burdens. *International Public Management Journal* 27 (1): 38-59.
- Halling, Aske (2024). Administrative byrder i mødet med lægen: oplevelser af efterlevers-omkostninger blandt borgere med dårligt helbred. *Politica* 56 (4): 318-336.
- Halling, Aske og Martin Bækgaard (2024). Administrative burden in citizen-state interactions: A systematic literature review. *Journal of Public Administration Research and Theory* 34 (2): 180-195.
- Heinrich, Carolyn J. (2016). The bite of administrative burden: A theoretical and empirical investigation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 26 (3): 403-420.
- Herd, Pamela (2023). Improving older adults' health by reducing administrative burden. *The Milbank Quarterly* 101 (S1): 507-531.

- Herd, Pamela og Donald P. Moynihan (2018). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Chicago: Russell Sage Foundation.
- Herd, Pamela og Donald Moynihan (2024). Gendered administrative burden: Regulating gendered bodies, labor, and identity. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Jenkins, Jade Marcus og Tutrang Nguyen (2022). Keeping kids in care: Reducing administrative burden in state child care development fund policy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 32 (1): 23–40.
- Lindgren, Ida, Christian Østergaard Madsen, Sara Hofmann og Ulf Melin (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly* 36 (3): 427-436.
- Linos, Elizabeth, Lisa T. Quan og Elspeth Kirkman (2020). Nudging early reduces administrative burden: Three field experiments to improve code enforcement. *Journal of Policy Analysis and Management* 39 (1): 243-265.
- Madsen, Christian Østergaard og Morten Hjelholt (2024). Digitalisering og administrative byrder. *Politica* 56 (4): 296-317.
- Masood, Ayesha og Muhammad Azfar Nisar (2021). Administrative capital and citizens' responses to administrative burden. *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (1): 56-72.
- Mikkelsen, Kim Sass, Jonas Krogh Madsen og Martin Baekgaard (2024). Is stress among street-level bureaucrats associated with experiences of administrative burden among clients? A multilevel study of the Danish unemployment sector. *Public Administration Review* 84 (2): 248-260.
- Nielsen, Helle Ørsted og Vibeke Lehmann Nielsen (2024). Jo større administrative byrder, desto mere bliver det, som myndighederne siger ... Vi orker ikke andet. Eller? *Politica* 56 (4): 337-360.
- 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.
- Petersen, Ole Helby (2024). Virksomheders administrative byrder i offentlige udbud. *Politica* 56 (4): 385-413.
- Ray, Victor, Pamela Herd og Donald Moynihan (2023). Racialized burdens: Applying racialized organization theory to the administrative state. *Journal of Public Administration Research and Theory* 33 (1): 139-152.
- Sievert, Martin og Jonas Bruder (2024). Unpacking the effects of burdensome state actions on citizens' policy perceptions. *Public Administration* 102 (3): 915-935.