

Administrative byrder

Jonas Krogh Madsen og Matthias Döring

Introduktion: temanummer om administrative byrder

Christian Østergaard Madsen og Morten Hjelholt

Digitalisering og administrative byrder

Aske Halling

Administrative byrder i mødet med lægen: oplevelser af efterlevelseseomkostninger blandt borgere med dårligt helbred

Helle Ørsted Nielsen og Vibeke Lehmann Nielsen

Jo større administrative byrder, desto mere bliver det, som myndighederne siger ... Vi orker ikke andet. Eller?

Mathilde Cecchini

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

Ole Helby Petersen

Virksomheders administrative byrder i offentlige udbud

Redaktion:

Eksterne redaktører: Jonas Krogh Madsen og Matthias Döring

Intern redaktør: Tore Vincents Olsen

David Andersen, Mathilde Cecchini, Lise Degn, André Ken Jakobsson,
Lasse Laustsen, Vibeke Lehmann Nielsen, Tore Vincents Olsen, Niels Opstrup,
Rasmus Brun Pedersen, Arjen van Dalen

Redaktionskomité:

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

Lotte Jensen, CBS

Helene Kyed, DIIS

Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, Institut for Miljøvidenskab og Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet

Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS

Ole Helby Petersen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, RUC

Søren Winter, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

© *politica*

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: Annette Bruun Andersen

ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 29. november 2024

Tilmelding til nyhedsbrev: www.politica.dk

E-mail: politica@ps.au.dk

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet *Politica*

c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

- 289 *Jonas Krogh Madsen og Matthias Döring*
Introduktion: temanummer om administrative byrder
- 296 *Christian Østergaard Madsen og Morten Hjelholt*
Digitalisering og administrative byrder
- 318 *Aske Halling*
Administrative byrder i mødet med lægen: oplevelser af efterlevelseshomkostninger blandt borgere med dårligt helbred
- 337 *Helle Ørsted Nielsen og Vibeke Lehmann Nielsen*
Jo større administrative byrder, desto mere bliver det, som myndighederne siger ... Vi orker ikke andet. Eller?
- 361 *Mathilde Cecchini*
”Jeg var bange for, hvad jeg gik i møde” – en analyse af borgeres oplevelse af uvished i mødet med kontanthjælpssystemet
- 385 *Ole Helby Petersen*
Virksomheders administrative byrder i offentlige udbud
- 414 Abstracts
- 417 Om forfatterne

Jonas Krogh Madsen og Matthias Döring

Introduktion: temanummer om administrative byrder

I årtier har skiftende danske regeringer haft som mål at mindske bureaukратиets 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 borgeres 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 borgernes 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.

Christian Østergaard Madsen og Morten Hjelholt

Digitalisering og administrative byrder

Danmark bliver ofte fremhævet som et foregangsland indenfor offentlig digitalisering. Siden 2015 har digital selvbetjening været obligatorisk for danske borgere til ansøgning om de fleste offentlige tjenester og ydelser. Dette repræsenterer et markant skifte i borgernes interaktion med offentlige myndigheder og stiller en række krav til både borgere og myndigheder. Vi spørger: *Hvordan påvirker offentlig digitalisering, herunder obligatorisk digital selvbetjening og automatisering, borgernes administrative byrder ved ansøgning om offentlige ydelser i Danmark?* Vi præsenterer en kvalitativ empirisk undersøgelse baseret på interviews, surveys og observationer med borgere og praktikere fra myndighederne Arbejdernes Tillægspension (ATP) og Udbetaling Danmark (UDK). Vi undersøger, hvordan myndigheders policy-design og implementering forbundet med digitale tjenester påvirker borgernes administrative byrder ved ansøgning om pension og barsel. Beslutningen om at indføre obligatorisk digital selvbetjening resulterede først i øgede administrative byrder for mange borgere. Men ATP og UDK har efterfølgende reduceret borgernes administrative byrder gennem automatisering og ved at anvende datadrevne analyser og kvalitative undersøgelser til at forbedre deres selvbetjeningsløsninger og kommunikation. I tråd med tidligere undersøgelser ser vi, at effekterne af digitaliseringen er distribuerede både indenfor og på tværs af ydelsesområderne. Der er særlig forskel på omfanget og typen af administrative byrder, som borgere i Danmark og udlandet oplever ved ansøgning om offentlige ydelser. Endelig viser vi, at både ydelsernes og statslige karakteristika påvirker myndigheders muligheder for at reducere administrative byrder.

Nøgleord: digitalisering, offentlige ydelser, selvbetjening, administrative byrder, ATP, Udbetaling Danmark

Denne artikel undersøger den voksende kompleksitet i offentlige administrationer og deres integration af digital teknologi gennem *administrative byrder*, et begreb der er afgørende for forståelsen af samspillet mellem stat og borger i en digital æra (Bækgaard og Tankink, 2022; Burden et al., 2012; Herd og Moynihan, 2019). Vi undersøger statslige handlinger i en kontekst af offentlig digitalisering for at forstå, hvordan flere årtiers digitale love, regler og beslutninger manifesterer sig i borgeres oplevelser og interaktioner med det offentlige. Hermed ønsker vi at afdække, hvordan teknologiske og samfundsmæssige skift i form af den omfattende digitalisering af offentlige ydelser i Danmark påvirker

borgere (Ejersbo og Greve, 2016; Hjelholt og Schou, 2017; Madsen, Lindgren og Melin, 2022). Vores fokus er specifikt rettet mod konsekvenserne af obligatorisk digital selvbetjening og automatisering for borgernes oplevelse af administrative byrder, et område hvor forskning har identificeret både muligheder og udfordringer (Schou og Hjelholt, 2018; Coles-Kemp et al., 2020; Madsen, Lindgren og Melin, 2022; Peeters, 2023; Halling & Bækgaard, 2024).

Vi anvender Halling og Bækgaards model for administrative byrder og definition af *statslige handlinger* som henholdsvis formel *policydesign* og uformel *policyimplementering*: “While formal policy design refers to the laws and rules enacted by politicians, that is, the rules that people will have to abide to get access to services and benefits, informal policy design concerns how these rules are implemented at the frontline and communicated more broadly” (Halling og Bækgaard, 2024: 185).

Vi betragter således myndighedernes formelle beslutninger om oprettelsen af ATP og Udbetaling Danmark og den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi med krav om obligatorisk digital selvbetjening som policydesign. Samtidig betragter vi ATP's og UDK's implementering af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi og deres kommunikation med borgere gennem frontlinjemedarbejdere, på nettet og i øvrige kommunikationskanaler som policyimplementering.

Vi viser, at statslige handlinger inden for digitaliseringsområdet de seneste årtier både har reduceret og øget borgernes administrative byrder. Gennem to cases, Udbetaling Danmark (UDK) Barsel og ATP Livslang Pension, demonstrerer vi, hvordan kravet om digital selvbetjening medførte betydelige administrative byrder for borgere. Borgerne reagerede ved at kontakte myndighederne med spørgsmål om regler, ansøgningsprocesser og sagsstatus. Vi viser også, hvordan de to myndigheder gennem dataanalyse og brugerstudier indsamlede feedback fra borgerne og brugte den til at forbedre deres digitale tjenester og kommunikation, hvilket reducerede borgernes administrative byrder og mængden af henvendelser. Formålet med denne artikel er at sætte fokus på digitaliseringens implikationer på en måde, der giver politikere og beslutningstagere mulighed for at tage højde for borgerens behov og reducere administrative byrder i fremtiden.

Gennem vores cases og perspektiv på policydesign og -implementering bidrager vi empirisk til litteraturen om administrative byrder ved at belyse, hvordan borgeres arbejdshistorik og fysiske placering såvel som deres digitale og administrative kompetencer er nødvendige for at kunne navigere i digitale bureaukratier (Grönlund, Hatakka og Ask, 2007; Jørgensen, 2023; Döring og Madsen, 2022). Vi præsenterer empiriske eksempler fra et komparativ, kvalitativt studie af de to ydelsesområder pension og barsel og giver en dybere forståelse af byr-

dernes distribuerede karakter (Halling og Bækgaard, 2024; Herd og Moynihan, 2019). Desuden viser vi, hvordan myndigheder kan reducere administrative byrder gennem policyimplementering baseret på feedback fra borgere.

Vores bidrag til teorien ligger i vores analyse af, hvordan forskellige typer af statslige handlinger (policydesign og -implementering) påvirker borgernes administrative byrder. Vi illustrerer også, hvordan administrative byrder er distribuerede og afhænger af borgerens historiske og sociale baggrund, men også påvirkes af ydelsens og nationale karakteristika (Chudnovsky og Peeters, 2021; Halling og Bækgaard, 2024).

Resten af artiklen er struktureret som følger. I næste afsnit gennemgår vi digitaliseringen af den offentlige sektor i Danmark og udlandet. Herefter præsenterer vi vores teoretiske linse administrativ byrde og litteratur herom. Derefter præsenterer vi vores metodiske tilgang, valg af ydelsesområder og vores analysestrategi. Efterfølgende præsenterer vi vores analyse af borgeres administrative byrder på to ydelsesområder UDK Barsel og ATP Livslang Pension. Endelig diskuterer vi resultaterne i forhold til tidligere undersøgelser og afslutter med en kort konklusion.

Digitaliseringen af den offentlige sektor og borgerens nye administrative byrder

Digitaliseringen af den danske offentlige sektor begyndte for alvor i 1960'erne med anvendelsen af informations- og kommunikationsteknologi til at effektivisere administrationen på skatte- og pensionsområdet (Jæger og Löfgren, 2010). Anvendelsen af data fra centrale registre som CPR og CVR udgør et fundament i den danske digitaliseringsindsats (Aagaard og Pedersen, 2022). Formålet med digitaliseringen af den offentlige sektor har især været at opnå økonomiske besparelser. Disse gevinster er først søgt ved at anvende digitale teknologier til at effektivisere interne arbejdsprocesser (Rose et al., 2015) og siden ved at overføre arbejdsopgaver fra staten til borgere og virksomheder (Madsen, Lindgren og Melin, 2022). Samtidig har politikere og andre beslutningstagere også arbejdet for, at digitaliseringen tager udgangspunkt i danske værdier og tjener danske borgere (Forskningsministeriet, 1994). I 2001 blev den digitale taskforce under ledelse af Finansministeriet oprettet for at indfri især økonomiske gevinster fra digitaliseringen (Ejersbo og Greve, 2016). Deres arbejde resulterede i en serie anbefalinger, pejlemærker og strategier, som i første omgang vedrørte den offentlige sektor og senere også danske borgere og virksomheder. I 2011 kom den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi, som bliver fulgt op af fire samlelove om obligatorisk digital selvbetjening (Regeringen, KL og Danske Regioner, 2011). Siden 2015 har det således været obligatorisk for danske borgere at anvende

digital post til skriftlig kommunikation med offentlige myndigheder og digital selvbetjening til at søge om en række offentlige ydelser. Borgere kan blive fritaget for digital post og digital selvbetjening ved at henvende sig personligt hos Borgerservice og skrive under på, at de opfylder en af betingelserne for fritagelse (Digitaliseringsstyrelsen, 2024).

I løbet af de seneste tre årtier er der hermed sket væsentlige ændringer i, hvordan staten agerer, og hvordan borgeren forventes at forholde sig til staten (Schou og Hjelholt, 2018; Scupola, 2018; Madsen, Lindgren og Melin, 2022). Nye platforme og infrastrukturer er gradvist blevet introduceret, lovbestemt og implementeret, hvilket har ført til, at de fleste danskere i dag bruger digitale løsninger i deres dagligdag og i kommunikationen med den offentlige sektor (Danmarks Statistik, 2023). Disse ændringer er ofte blevet betragtet primært som teknologiske udviklinger, mens betydningen af de forvaltningsmæssige og velfærdsrelaterede aspekter er blevet nedtonet (Margetts, 2009; Aagaard og Pedersen, 2022).

Således er der behov for mere forskning om, hvordan forskellige typer af statslige handlinger reducerer og pålægger borgere administrative byrder. Eksisterende litteratur har ikke i tilstrækkelig grad undersøgt, hvordan disse byrder kan antage forskellige former afhængigt af den pågældende digitale kontekst. Derfor mangler vi studier, der anvender kvalitative tilgange til at opnå en dybere forståelse af de mekanismer, der forbinder statslige handlinger med borgernes oplevelser af byrder i en digital sammenhæng (Halling og Bækgaard, 2024: 186). Vi ønsker i denne artikel at bidrage med forskning, der netop adresserer, hvordan den omfattende digitalisering af mødet mellem borger og stat har skabt ændrede administrative byrder (Schou og Pors, 2019; Madsen, Lindgren og Melin, 2022; Schou og Hjelholt, 2018; Bell et al., 2023).

Teori

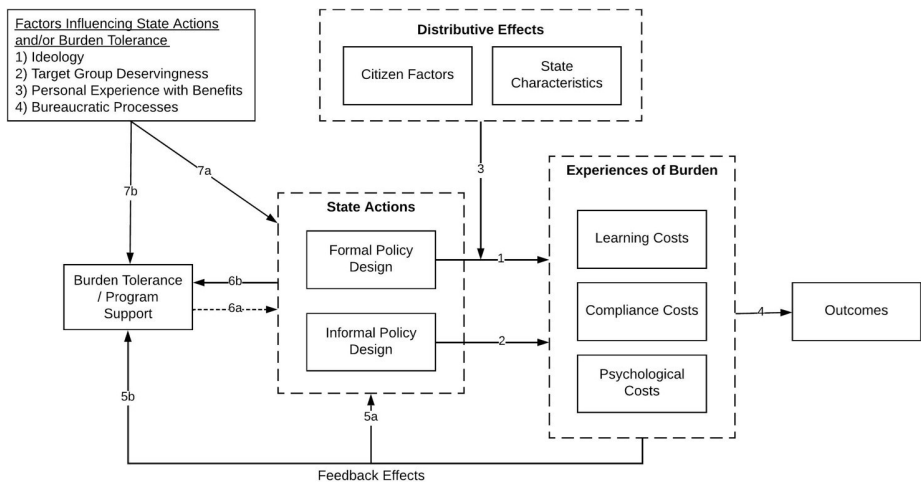
Litteraturen om administrative byrder er omfattende og mangesidet. Begrebet administrative byrder blev oprindeligt udviklet til at beskrive offentligt ansattes arbejde med at implementere love og defineret som et individs oplevelse af, at implementeringen af politik er besværlig (Burden et al., 2012). Efterfølgende har Herd og Moynihan (2019) udvidet begrebet til også at omfatte, hvordan borgere oplever forskellige politiske tiltag, især i forhold til deres adgang til offentlige ydelser og tjenester. Herd og Moynihan (2019) opdeler de administrative byrder, som borgere oplever i henholdsvis lærings-, efterlevelsese- og psykologiske omkostninger. *Læringsomkostninger* opstår, når individer skal tilegne sig viden om offentlige tjenester, deres berettigelse og adgang til disse. *Efterlevelseseomkostninger* inkluderer de krav og regler, som individer skal opfylde, såsom at

udfylde formularer eller deltog i møder med sagsbehandlere. *Psykologiske omkostninger* kan opstå som stress, stigmatisering eller tab af autonomi på grund af interaktioner med staten og som følge af lærings- og efterlevelseseomkostninger. Denne udvidede begrebsliggørelse giver et mere nuanceret billede af både de positive og de negative implikationer af en ført politik, og hvordan disse byrder påvirker borgernes velbefindende og evne til at navigere i det offentlige system (Heinrich, 2016; Christensen et al., 2020). Administrative byrder er derfor en vigtig faktor i forståelsen af borgernes adgang til offentlige tjenester og deres opfattelse af retfærdighed og effektivitet i offentlige politikker (Bækgaard og Tankink, 2022; Madsen, Lindgren og Melin, 2022).

I deres systematiske gennemgang af litteraturen om administrative byrder fremhæver Halling og Bækgaard (2024), at faktorer som frontlinjearbejde og statslig kommunikation har betydelig indflydelse på borgernes oplevelse af byrder. De viser, at oplevelser af administrative byrder ikke kun er konsekvenser af ideologi, men også påvirkes af faktorer som personlig erfaring og bureaukratiske processer. Derudover præsenterer de konceptet *burden tolerance*, som refererer til den grad, hvori politikere og befolkningen generelt accepterer eller pålægger administrative byrder (Bækgaard, Halling og Moynihan, 2024).

Halling og Bækgaards (2024) model for administrative byrder og statslige handlinger omfatter både policydesign, som inkluderer love, regler og beslutninger, og policyimplementering, som dækker kommunikation og implemen-

Figur 1: Model om administrative byrder



Kilde: Halling og Bækgaard (2024: 7).

tering gennem frontpersonale (se figur 1). Modellen beskriver også fordelingsmæssige effekter, som viser, hvordan byrder fordeles forskelligt afhængigt af borgerfaktorer, såsom individuelle ressourcer og kompetencer, samt statslige karakteristika, såsom administrativ kapacitet og digitaliseringsniveau. De endelige konsekvenser af administrative byrder kan omfatte borgeres adgang til offentlige ydelser og tjenester, deres helbred og deltagelse i demokratiske processer. Niveaue af accept eller støtte til administrative byrder blandt politikere og borgere betegnes som byrdetolerance eller programstøtte. Faktorer, der påvirker statslige handlinger og/eller byrdetolerance, inkluderer ideologi, målgruppefortjeneste, personlig erfaring med ydelser og bureaukratiske processer. Modellen illustrerer også feedbackeffekter, hvor borgeres oplevelser af administrative byrder kan påvirke kommende statslige handlinger samt niveaue af byrdetolerance og dermed ændre politikudformning over tid.

Statslige handlinger former direkte de betingelser, under hvilke borgere interagerer med staten, og de administrative byrder, borgere oplever. Policydesign i form af lovgivning og regler kan øge læringsomkostninger for borgerne, f.eks. ved at kræve at de skal lære at anvende nye it-systemer og regler for ansøgning om ydelser. Derimod kan måden, hvorpå myndighederne implementerer lovgivningen og reglerne på, påvirke borgernes efterlevelsedomkostninger og psykologiske omkostninger. Ved at undersøge disse forhold kan vi belyse samspillet mellem digitalisering og administrative byrder og identificere, hvordan myndigheder kan reducere byrder.

Metode

I dette afsnit redegør vi for vores metodiske tilgang, og hvordan vi har udvalgt de ydelsesområder, som indgår i undersøgelsen: ATP Livslang Pension og UDK Barsel. Herefter præsenterer vi disse ydelser og den analysestrategi, vi har brugt til at undersøge, hvordan digitalisering påvirker borgeres administrative byrder.

Forfatterne har tidligere været ansat i ATP som henholdsvis graduate trainee og erhvervs-ph.d./postdoc. Herved har vi opnået dybdegående indsigt i, hvordan myndighederne ATP og UDK administrerer offentlige ydelser og kommunikerer med borgere gennem analoge og digitale kommunikationskanaler som breve, på borger.dk, i digitale selvbetjeningsløsninger og i telefonen. Vi har igennem en årrække foretaget omfattende empiriske undersøgelser af, hvordan borgere søger ydelser fra ATP og Udbetaling Danmark, og hvilke typer problemer borgere oplever i denne forbindelse (Madsen og Kræmmergaard, 2015; Madsen, Lindgren og Melin, 2022; Madsen og Christensen, 2019; Madsen, Hofmann og Pieterse, 2019). Vores dataindsamling til disse undersøgelser omfatter fokusgruppediskussioner, workshops og individuelle interviews med

borgere, observationer (medlyt) og in-situ interviews i ATP's og UDK's callcentre, workshops med frontlinjemedarbejdere, ledere og designere samt kvantitative analyser af forholdet mellem ind- og udgående kommunikation til og fra disse myndigheder. Baseret på vores indgående kendskab til ATP og UDK og deres administration af offentlige ydelser har vi i overensstemmelse med princippet om formålssampling (Bryman, 2016) udvalgt to ydelsesområder, som vi mener er mest egnede til at skabe ny viden til forskningslitteraturen om administrative byrder (Halling og Bækgaard, 2024). Til denne undersøgelse er vi vendt tilbage til vores empiriske data fra tidligere undersøgelser og suppleret med nye interviews. Konkret vil vi belyse, hvordan policydesign og -implementering tilknyttet offentlig digitalisering både kan skabe og reducere administrative byrder for borgere. Både ATP Livslang Pension og UDK Barsel er underlagt kravet om obligatorisk digital selvbetjening, men ydelsesområderne varierer betragteligt i automatiseringsniveau, kompleksitet i ansøgningsprocessen, dokumentationskrav, og hvilken livssituation ansøgeren befinder sig i (se tabel 1 nedenfor). Disse forskelle er med til at gøre ydelsesområderne interessante for vores undersøgelse.

Tabel 1: Empiriske undersøgelser

Ydelsesområde og analytisk fokus	Automatiseringsgrad	Teknikker til dataindsamling	Tid og sted
ATP Livslang Pension	Høj (for borgere i Danmark)	Tre semistrukturerede interviews med sagsbehandlere (2), it-specialister (3) og ledere (3) på ATP Livslang pension	MS Teams februar-marts 2022
Efterlevels-omkostninger	Størstedelen af borgere i Danmark får automatisk tildelt ydelsen og skal ikke indsende dokumentation.		
UDK Barsel	Mellem	Opkaldsregistrering (n = 10.106), observationer og interviews i callcenter (n = 50) Statistik på opkald og besøg til borger.dk	UDK Barsel Vordingborg marts-december 2017 2018
Lærings-omkostninger	Borgeren skal informere deres arbejdsgiver om barslen og søge UDK om barseldagpenge, hvis de ikke får løn under barsel.		

Beskrivelse af ydelsesområderne ATP Livslang Pension og Udbetaling Danmark Barsel

Den selvejende institution ATP (Arbejdsmarkedets Tillægspension) blev etableret af Folketinget i 1964 til at administrere en supplerende pensionsordning til folkepensionen. ATP Livslang Pension er en lovbestemt og obligatorisk pensionsordning, som alle lønmodtagere i Danmark bidrager til. Afhængig af hvor stort et beløb borgeren har opsparet, vil udbetalingen enten foregå månedlig eller som et engangsbeløb. Administrationen af ATP Livslang Pension er i høj grad automatiseret gennem anvendelse af offentlige registerdata fra CPR-registeret og skattemyndighederne om borgernes alder, indkomst, samlivsstatus samt tilknytning og historik på det danske arbejdsmarked. Denne kombination af tilgængelige registerdata, et højt antal ydelsesmodtagere, objektive love og ydelseskriterier, og forudsigelige livshændelser (pensionsalder) er afgørende forudsætninger for, at myndigheder kan automatisere og digitalisere administrationen af offentlige ydelser (ATP, 2022; Lindgren et al., 2024; Hoffmann et al., 2024; Scholta et al 2019).

Vi har undersøgt administrative byrder forbundet med digitalisering af Livslang Pension ved at interviewe sagsbehandlere, ledere og designere om ATP's administrationen heraf og om borgernes ansøgningsproces, og hvilke problemer borgere oplever, som får dem til at kontakte ATP. Vores informanter fortalte om, hvordan automatisering af administrative opgaver og automatisk udveksling af registerdata reducerede ATP's manuelle opgaver og behov for dokumentation fra borgerne. Herefter diskuterede vi, hvordan konsekvenserne af digitalisering og automatisering var forskellige for borgere bosat i Danmark og i udlandet. Vi valgte ATP Livslang Pension til vores undersøgelse på grund af den høje automatiseringsgrad og den tydelige forskel mellem ansøgningsforløbene for ansøgere fra henholdsvis Danmark og udlandet. I analysen af ATP Livslang Pension har vi fokuseret på, hvordan digitalisering, i form af automatisk sagsbehandling og dataudveksling, påvirker borgeres efterlevelsessomkostninger, og de særlige betingelser som denne automatisering forudsætter.

Udbetaling Danmark (UDK) blev oprettet som myndighed i 2012 (ATP, 2012). ATP blev udpeget til at levere teknisk og administrativ bistand til myndigheden og være arbejdsgiver for myndighedens ansatte (ATP, 2012). UDK overtog barselsområdet i december 2012. Begrebet "barsel" er en paraplybetegnelse for flere orlovsformer og tilknyttede ydelser. Barselsmulighederne varierer for mødre og fædre og påvirkes også af ansøgerens tilknytning til arbejdsmarkedet og overenskomst. Ansøgningsprocessen involverer desuden arbejdsgiveren, som skal indsende oplysninger til UDK.

I 2017 samarbejdede førsteforfatteren og en kollega fra ATP med frontlinjemedarbejdere og ledere hos UDK Barsel om at udvikle et registreringsskema til at klassificere indgående opkald fra borgere (Madsen, Hofmann og Pieteron, 2019). Frontlinjemedarbejderne var direkte involveret i dette arbejde og bidrog med, hvilke kategorier der skulle indgå i klassifikationskemaet, hvordan forskellige typer opkald skulle fordeles, og de faglige termer og begreber der blev anvendt i skemaet (se figur 1). Udviklingsarbejdet foregik i Udbetaling Danmarks callcenter i Vordingborg og forløb over en uge, hvor vi løbende testede og tilpassede skemaet. Efterfølgende brugte frontlinjemedarbejderne skemaet til at klassificere godt 10.000 telefoniske henvendelser i en otteugers periode. Vi supplerede opkaldsregistreringen med observationer (medlyt) og in-situ interviews med borgere, der ringede. Ved at anvende blandede metoder til datagenerering i barselscasen opnår vi en omfattende indsigt i fordelingen af henvendelserne til callcenteret, samtidig med at vi kan dykke ned i udvalgte henvendelser og få en forståelse for den enkelte borgers oplevelser heraf (Creswell, 2014; Bryman, 2016).

Figur 2: Endelig udgave af det registreringsskema som blev brugt til opkaldsklassifikation

Samtaleemner Barsel – VERSION 3, endelig. Til ugerne 41 - 44

atp=

NIVEAU 1: Borgers situation	
Kategoriktekst	Uddybning og eksempler
FOR fødsel FOR orlov	<ul style="list-style-type: none"> Barnet ikke født og ikke på orlov endnu Ikke syg under barsel
FOR fødsel PA orlov	<ul style="list-style-type: none"> Barnet ikke født 4 uger før fødsel (graviditetsorlov) Sygeligt forløbende graviditet
PA barselsorlov eller fædreorlov	<ul style="list-style-type: none"> Barselsorlov Fædreorlov
PA forældreorlov	<ul style="list-style-type: none"> Forældreorlov – både mor og far
EFTER orlovsforløb	<ul style="list-style-type: none"> Har været på orlov (er ikke længere) Restorlov
Ålvorligt sygt barn	Alt om pasning af alvorligt sygt barn [STOPPER HER]
Adoptionsorlov	Alt om adoptionsorlov [STOPPER HER]
Ingen af delene	<ul style="list-style-type: none"> Fx forkert nummer, Fx ikke borger Andet, der ikke passer [STOPPER HER]
IKKE Vordingborg	KUN ØVRIGE CENTRE [STOPPER HER]

Princippet for registrering

Hvis en samtale indeholder mere end et emne:

- Vælg det emne, kunden indledende har spurgt til (den udløsende faktor for opkaldet).
- Er det ikke muligt, vælg det emne, som har fyldt mest i samtalen.
- Brug kun "ingen af delene", hvis samtalen ikke har handlet om nogle af emnerne.

NIVEAU 2: Borgers henvendelse	
Kategoriktekst	Uddybning og eksempler
Planlægning	<ul style="list-style-type: none"> Forståelse af regler, muligheder, forløb og økonomi Fordeling mellem mor og far og forlængelse af orlov Status på restorlov Vejledning delvist genoptaget arbejde Planlægning af overgange mellem orlovsformer, IKKE lønstop
Månedlig udbetaling	<ul style="list-style-type: none"> Konkrete udbetalinger Fradrag og aconto Hvornår udbetaler i denne måned? Hvor meget får jeg? Hvorfor får jeg det beløb / er uenig i beløb / beregning
Status på sagsbehandling	<ul style="list-style-type: none"> Spørgsmål om behandlingstid / svar Har I fået min ansøgning og andre oplysninger og indlæggelse Uenig i oplysninger / nye oplysninger om grundlaget for sagsb. Dokumentation i forbindelse med status
Lønstop	<ul style="list-style-type: none"> Overgangen fra løn til BDP Kommende lønstop og tråd i kraft Dokumentation ved lønstop
Sygdom	<ul style="list-style-type: none"> Sygdom hos den gravide Lægeattest og anden dokumentation
Ferie	<ul style="list-style-type: none"> Ferieregler / hvad skal jeg gøre? Borger holder ferie / retter oplysninger om ferie Fenekort til underskrift Dokumentation ved ferie
Tilbagebetaling	<ul style="list-style-type: none"> Borger ringer, fordi hun skal betale penge tilbage Rykker for girokort / betalingsoplysninger Spørger, hvor meget / beregning bag beløb
Teknisk support	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan indsender jeg dokumentation, ansøgning mv. Spørgsmål til Digital PostreBoks
Ingen af delene	Kun, hvis samtalen ikke har handlet om nogen af emnerne ovenfor Også fx klage, far indtræder i mors ret, aktindsigt mv.

ATP brugte resultaterne fra samarbejdet til at udvikle og forbedre UDK's selvbetjeningsløsninger og kommunikation med borgere på nettet og i telefonen. Formålet var specifikt at løfte borgernes evne til at kunne gennemføre et digitalt

selvbetjeningsforløb og reducere antallet af telefonopkald forbundet med digitale ansøgninger. Vi har genbesøgt det empiriske materiale fra dette samarbejde til at belyse, hvordan myndigheder kan reducere borgeres administrative byrder, især læringsomkostninger, forbundet med kravet om obligatorisk digital selvbetjening.

Analysestrategi

Til at analysere det empiriske materiale har vi kombineret to analytiske værktøjer fra tidligere studier om administrative byrder, navnlig Halling og Bækgaard (2024) og Herd og Moynihan (2019). Indledningsvis har vi anvendt Halling og Bækgaards (2024) model og begrebsapparat for at få et overblik over teorien om administrative byrder på et abstrakt niveau, herunder de kernebegreber som knytter sig hertil og relationerne imellem disse. Efter at have diskuteret vores omfattende empiri i lyset af denne model, har vi valgt at fokusere analysen på statslige handlinger, og hvordan henholdsvis policydesign og policyimplementering påvirker borgeres administrative byrder ved ansøgning om henholdsvis pension og barsel, samt de forhold der påvirker myndighedernes muligheder for at reducere administrative byrder. Vi har anvendt Herd og Moynihans (2019: 258) beskrivelser og diagnostiske spørgsmål til at identificere og klassificere administrative byrder.

Resultater

I det følgende gennemgår vi først barselscasen og herefter pensionscasen. I barselscasen viser vi, hvordan det formelle krav om obligatorisk digital selvbetjening har påført borgerne nye læringsomkostninger ved ansøgning om denne ydelse. Herefter viser vi, hvordan ATP og UDK efterfølgende gennem dybdegående brugerstudier og dataanalyse anvendte feedback fra borgerne til at forbedre deres digitale tjenester og reducere læringsomkostningerne. I pensionscasen viser vi, hvordan ATP har anvendt digitalisering og automatisk dataudveksling til at skabe proaktive tjenester og hermed markant reduceret både medarbejderes og borgeres administrative byrder (især efterlevelsomkostninger) tilknyttet Livslang Pension. Casen viser dog også, at det ikke er alle borgere, som oplever denne reduktion, da det forudsætter, at ATP har tilgang til offentlige registerdata til deres sagsbehandling. Effekterne ved denne policyimplementering er således *distribuerede* og varierer afhængig af ansøgerens arbejdshistorik og tilknytning til Danmark.

Digitaliseringens betydning for læringsomkostninger (UDK Barsel)

I tråd med tidligere undersøgelser viser vores empiriske studier, at mange borgere oplever væsentlige læringsomkostninger på grund af kravet om obligatorisk digital selvbetjening (Madsen, Lindgren og Melin, 2022; Peeters, 2023). ATP og UDK modtager mange henvendelser fra borgere om, hvilke ydelser de er berettiget til og ansøgningsprocesserne hertil. Vi ser også, at mange borgere kontakter myndighederne, mens de er i gang med en digital ansøgning, fordi de har mistet overblikket. Vi observerede en henvendelse, hvor en borger havde indsendt dokumentation til en barselsansøgning. Men borgeren var usikker på, om UDK havde modtaget dokumentationen. Sagsbehandleren bekræftede, at UDK havde modtaget to fødselsattester, og at UDK ville vende tilbage, når de havde set på sagen (observation #13). Denne type henvendelse optræder hyppigt i opkaldsregistreringerne hos UDK Barsel (tabel 2). Her blev en fjerdedel af henvendelserne registreret i kategorien ”status på sagsbehandling”. Disse henvendelser kommer fra borgere med igangværende sager, som typisk vil høre, om UDK har modtaget deres ansøgning og dokumentation, og hvornår deres ansøgning er færdigbehandlet.

Tabel 2: Klassifikation af opkald til UDK Barsel (n = 10.106) (pct.)

	I alt	Før fødsel, før orlov	Før fødsel, på orlov	På mødre- eller fædre- orlov	På forældre- orlov	Efter orlov
Planlægning	33	10	2	4	12	5
Status på sagsbehandling	25	1	3	6	12	3
Månedlig udbetaling	13	1	1	3	7	1
Sygdom	10	4	4	1	1	0
Lønstop	6	0	0	1	5	0
Tilbagebetaling	4	0	0	0	2	2
Ferie	2	0	0	0	1	0
Teknisk hjælp	2	0	0	1	1	0
Andet	5	1	0	1	2	1
I alt	100	17	11	16	43	13

En tredjedel af de registrerede opkald til UDK Barsel vedrørte planlægning af barselsforløbet. Disse opkald handler om forståelsen af barselsreglerne, hvordan de forskellige orlovsformer kan fordeles mellem forældrene, og hvilke konsekvenser denne fordeling har for familiens økonomi. Mange af de borgere, som henvender sig herom, har læst barselsreglerne, men er usikre på, hvordan reglerne skal fortolkes i deres konkrete situation, og om de har forstået reglerne korrekt. Opkaldsregistreringen viser, ligesom flere af vores observationer, at der er mange henvendelser omkring den fælles forældreorlov, især ved overgangen fra morens til farens (eller medmorens) del heraf. Vi observerede en længere henvendelse fra en kvinde, hvis mand skulle til at overtage barslen. Hun spurgte til fordelingen mellem forældrene, og hvordan den blev påvirket, hvis hun tog forlænget barsel. Sagsbehandleren forklarede reglerne og fortalte kvinden, at det var vigtigt, at de informerede deres arbejdsgivere herom. Sagsbehandleren fortalte videre, at der ikke måtte være huller i barselsperioden, og at farens arbejdsgiver skulle være informeret om, at de ville få nedsat refusion. Herefter bad kvinden om at få forklaret præcist, hvad en eventuel forlænget barsel betød og om at ”få det skåret ud i pap”. Hun spurgte til specifikke datoer og de økonomiske konsekvenser af en forlænget barsel (observation #19). En anden type af disse planlægningsopkald kom fra borgere, som ville høre, hvilke opgaver deres arbejdsgiver skulle udføre, så de kunne instruere dem efterfølgende. Her har borgeren ekstra læringsomkostninger, da de både skal lære barselsprocessen og de respektive opgaver for dem selv og for deres arbejdsgiver.

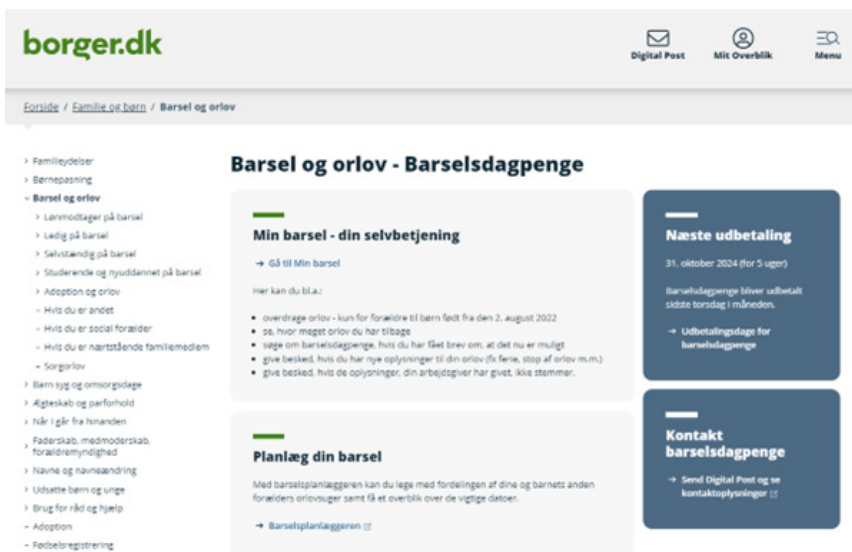
Omkring en ottendedel af henvendelserne handlede om udbetaling af barseldagspenge. Disse opkald kom typisk fra borgere, som ikke havde modtaget en ydelse eller fået et andet beløb, end de havde regnet med. Vi observerede f.eks. en henvendelse fra en borger, der undrede sig over ikke at have modtaget nogen penge. Sagsbehandleren fortalte, at UDK var i gang med at kigge på sagen og ville vende tilbage samme dag eller dagen efter (observation #38). Endelig ser vi, noget overraskende, at kun to procent af opkaldene stammer fra borgere, som ønsker teknisk hjælp til ansøgningerne eller til digital post.

Vi mener, at fordelingen af henvendelser i tabel 2 viser, at digital selvbetjening stiller store krav om kompetencer og dermed kan medføre øgede læringsomkostninger for borgerne. For det første skal borgerne kunne anvende digitale kanaler og selvbetjeningsløsninger, hvilket kræver *digitale kompetencer* (Döring, 2021). Desuden skal de lære barselsområdet at kende, ansøgningsprocessen området og have en generel forståelse for offentlige myndigheder, hvilket kræver *administrative kompetencer* (Döring, 2021). Opkaldsklassifikationen og observationerne viser, at henvendelserne i langt højere grad skyldes manglende forståelse for regler og ansøgningsprocesser om barsel (administrative kompe-

tencer) end problemer med at anvende digitale kanaler (digitale kompetencer). Borgernes begrænsende viden om barselsområdet og tilhørende læringsomkostninger kan hænge sammen med, at de fleste kun søger om barsel få gange i livet, og at ydelsen løbende påvirkes af ny lovgivning. De få henvendelser om teknisk hjælp kan hænge sammen med, at danskere generelt har gode digitale kompetencer og anvender internettet hyppigt. Dette gælder især for målgruppen for barselsydelse (Danmarks Statistik, 2017).

ATP brugte resultaterne fra vores undersøgelse sammen med andre datakilder til at forbedre kommunikationen til borgere og til at udvikle nye digitale tjenester til barselsområdet. I det nye design af barselssiderne på borger.dk fik planlægning af barselsforløbet og kommende udbetalinger centrale pladser på hjemmesiden (se figur 1). ATP skabte desuden vejledninger til kommende barslende og en barselsplanlægger, som forældre kan anvende til at fordele barslen mellem sig og få et overslag over, hvordan fordelingen vil påvirke den udbetalte ydelse. Desuden oprettede ATP et statusoverblik ”Min Barsel” i selvbetjeningsløsningen, så borgerne kunne følge deres sager og se dato og beløb for næste udbetaling. ATP oprettede også en selvvisiteringsfunktion på telefonen, så borgere kunne indtaste, hvor de var i barselsprocessen, og modtage en personaliseret frase, der oplyste dem om deres selvbetjeningsmuligheder på borger.dk.

Figur 3: Forsiden af Udbetaling Danmarks barselssider på borger.dk



Note: Screenshot 6.10.2024.

ATP udførte herefter opfølgende målinger af telefon- og webtrafikken. Resultaterne viste, at borgernes adfærd og henvendelser til UDK Barsel var markant ændret på tværs af kanaler. På borger.dk orienterede borgerne sig i højere grad mod selvbetjeningssiderne og ”Min Barsel”. Antallet af indkomne opkald faldt med 12 pct., og besvarede opkald faldt med 18 pct., hvilket svarer til cirka 40.000 færre opkald om året. Til sammenligning modtog UDK, på tværs af alle ydelsesområder, omkring 2,2 millioner opkald i 2018 (ATP, 2019: 3). Flere borgere lagde på efter at have hørt de personaliserede fraser uden at ringe op igen. Vi betragter borgernes ændrede adfærd og mindre behov for hjælp som et tegn på, at tiltagene har reduceret deres læringsomkostninger.

Opsummerende viser barselscasen således, hvordan lovgivningen om obligatorisk digital selvbetjening og digital post (policydesign) medførte nye lærings- og efterlevelsedomkostninger og dermed øgede borgernes administrative byrder. Men samtidig ser vi, at administrative byrder ikke er statiske. ATP indsamlede og klassificerede feedback fra borgerne og brugte denne viden til at forbedre de digitale tjenester og øvrig kommunikation med borgerne.

Digitaliserings betydning for efterlevelsedomkostninger (pension)

ATP har administreret Livslang Pension i mere end 60 år. I denne periode har myndigheden løbende arbejdet for at effektivisere administrationen heraf. Ved at kombinere digitale teknologier, anvendelse af registerbaseret data og kendskab til specifikke livshændelser (pension) har ATP både automatiseret interne administrative processer og borgernes ansøgningsproces. For de fleste borgere har dette medført reducerede læringsomkostninger, da de får tildelt ydelsen uden selv at skulle søge, og reducerede efterlevelsedomkostninger, da de også slipper for at indsende dokumentation til ansøgningen. En kunderåd giver beskrev ansøgningsprocessen:

Kunderåd giver: For de personer, som bor i Danmark, der laver (...) vi en udbetaling. Kort inden deres folkepensionsalder sender vi et brev til dem og gør opmærksom på, at vi udbetaler deres pension. Og så har de muligheden for enten at udskyde det eller gøre ingenting. Og dermed bliver den startet og udbetalt til deres NemKonto. De personer, vi har i udlandet, dem sender vi også et brev til. Og det er delt i to, dem der er digitale og ikke digitale. Dem der er ikke digitale, der sender vi en blanket med. Og dem der er digitale, dvs. besidder et NemID/MitID, de har muligheden for at indsætte deres kontonummer på vores selvbetjeningsløsning.

Reduktionen i efterlevelsedomkostninger er dog ikke ligeligt fordelt. Personer, som bor i udlandet, men har arbejdet i Danmark, vil typisk opleve flere efterlevelsedomkostninger tilknyttet Livslang Pension. Dette skyldes to forhold. For det første er de stadig omfattet af kravet om obligatorisk digital selvbetjening. Myndighederne forventer, at de har MitID og har adgang til internettet, så de kan anvende digitale selvbetjeningsløsninger. Desuden vil ATP ofte savne data om deres arbejdshistorik og tilknytning til Danmark. Processen med at indsamle disse oplysninger kan tage lang tid, især for borgere der bor udenfor EU. Udenlandske borgere skal desuden indsende en leveattest en gang om året for at bekræfte, at de er i live og fortsat skal have deres pension. Dette kan foregå på papir eller digitalt. En projektleder fortæller, hvordan selvbetjeningsløsningerne er designet til borgere i Danmark:

Projektleder: Altså du altid ringe til os i hvert fald. Og det er vel ofte sådan, det sker, fordi selvbetjeningssiderne er ikke totalt opdaterede til at servicere ikkedanskere, så der er en udfordring dér. (...) Nu er vi ved at overgå til at få e-id [Fælleseuropæisk digitalt ID] implementeret, men det er en rigtig, rigtig lang proces (...) Du skal have NemID for at kunne gå på vores selvbetjeningssider.

Denne forskel i administrative byrder på grund af manglende adgang til registerdata påvirker ikke kun udenlandske ansøgere, men også ATP's egen administration. ATP forventer desuden, at dette problem vil vokse i fremtiden:

Leder: Der kommer flere og flere udenlandske pensionister. Og både kommunikation og håndteringen af udenlandske borgere er vi udfordret af, fordi de ikke har NemID. Og selv om de har arbejdet i Danmark, så er det ikke altid lige nemt at klikke ind i vores løsninger her i Danmark. Så (...) en borger i Danmark bruger vi 35 sekunder på, og vi bruger 35 minutter på en borger i udlandet (...) Vi kan se [det] de sidste 10 år, og vi forventer at den udvikling vil fortsætte, at der kommer flere og flere udenlandske pensionister.

ATP fortalte desuden om et EU-initiativ fra 2017, EESSI, The Electronic Exchange of Social Security Information system, som skal lette udvekslingen af data mellem europæiske myndigheder. Vi ser dette initiativ som et eksempel på en formel international handling, der skal reducere myndighedernes administrative byrder forbundet med offentlige ydelser.

Opsummerende viser pensionscasen, hvordan ATP har anvendt digitalisering til at automatisere administrationen af Livslang Pension og herved har reduceret både egne medarbejders og borgernes administrative byrder, især efter-

levelsomkostninger, betragteligt. Men casen viser også, at borgere i Danmark og vores nabolande i højere grad opnår disse gevinster end borgere udenfor EU. Dette er et eksempel på, at de administrative byrder forbundet med digitalisering af velfærdsydelser er *distribuerede*. Casen viser også, at der er nogle særlige nationale forudsætninger, som skal være til stede, for at myndighederne kan reducere administrative byrder (Halling og Bækgaard, 2024). Automatisk sagsbehandling forudsætter, at lovgivningen på området er objektiv, mens automatisk dataudveksling forudsætter eksistensen af offentlige dataregistre og en lovgivning, der tillader, at myndighederne må anvende disse data til administrative opgaver (Scholta et al., 2019; ATP, 2022). I diskussionen vender vi tilbage til, hvordan *statslige karakteristika* påvirker muligheden for at opnå tilsvarende gevinster i andre lande.

Diskussion og konklusion

I denne artikel har vi undersøgt, hvordan digitalisering, i form af obligatorisk digital selvbetjening og automatisering, påvirker administrative byrder. Vi har fokuseret på borgeres lærings- og efterlevelsomkostninger forbundet med ansøgninger om to danske velfærdsydelser: ATP Livslang Pension og UDK Barsel. Vi betragter kravet om obligatorisk digital selvbetjening på disse områder som policydesign og myndighedernes arbejde med at tilbyde og videreudvikle deres digitale tjenester og øvrige kommunikation til borgerne som policyimplementering på baggrund af feedback fra borgerne om de oplevede byrder (Halling og Bækgaard, 2024). Vi bidrager hermed til litteraturen om administrative byrder (Herd og Moynihan, 2019) ved at belyse forholdet imellem statslige handlinger og administrative byrder (Halling og Bækgaard, 2024).

På linje med tidligere undersøgelser har vi vist, hvordan policydesign omkring digitaliseringen af den offentlige sektor har øget de administrative byrder for borgerne i form af nye lærings- og efterlevelsomkostninger (Heggertveit et al., 2022; Herd og Moynihan, 2019). Disse administrative byrder er konstruerede, da de er resultatet af specifikke politiske beslutninger, navnlig loven om obligatorisk digital selvbetjening og digital post. Byrderne har samtidig konsekvenser for borgerne, der oplever forskellige administrative byrder, når de skal søge om offentlige ydelser. Endelig er de distribuerede og opleves forskelligt af borgerne. Mange borgere oplever store lettelser, da ansøgningsprocesserne er helt eller delvist automatiserede. For andre borgere vil kravet om obligatorisk digital selvbetjening dog medføre lange og besværlige ansøgningsprocesser, og at myndighederne bliver vanskeligere at kontakte. Især borgere i udlandet kan opleve disse udfordringer, hvis deres data ikke findes i danske registre, eller de ikke har adgang til internettet eller MitID. I sidste ende kan konsekvensen af

den obligatoriske digitaliseringsstrategi være, at borgere går glip af ydelser, de er berettiget til.

Pensionscasen viser, at vi må udvide beskrivelsen af borgeres forhold (*citizen factors*, jf. Halling og Bækgaard, 2024) til også at omfatte borgernes datahistorik og myndighedernes adgang hertil. Borgere, som har opholdt sig eller bor i udlandet, vil opleve flere administrative byrder, hvis deres data ikke er tilgængelige for myndighederne i registre (se også Larsson, 2021). ATP regner med, at denne gruppe af ansøgere vil vokse i fremtiden. EU's initiativ til at fremme dataudveksling mellem offentlige myndigheder viser, at digitaliseringen af den offentlige sektor nu også foregår på internationalt niveau, og at reduktion af administrative byrder i visse tilfælde kræver over- eller mellemstatslige handlinger og internationalt samarbejde.

Begge cases viser, hvordan myndigheder gennem policyimplementering kan reducere administrative byrder og tilpasse ansøgningsprocesserne til forskellige borgere og livsforløb. Barselscasen viser, at myndigheder kan anvende dataanalyse og brugerstudier til at få feedback og indblik i borgernes administrative byrder. Efterfølgende kan myndighederne bruge denne viden til at forbedre deres kommunikation og digitale tjenester. Pensionscasen viser, at automatisering har skabt store reduktioner i administrative byrder for mange borgere i Danmark. Tilsvarende undersøgelser viser, at denne form for gevinster er lettest at opnå på store og objektive velfærdsområder, hvor sagsbehandlingen foregår ved automatisk behandling af registerbaserede data og uden skønmæssige vurderinger (Hofmann et al., 2024; Scholta et al., 2019, ATP, 2022). Borgere, hvis data er tilgængelige for myndighederne gennem offentlige registre, oplever hermed væsentligt færre lærings- og efterlevelsomkostninger, da de slipper for at lære om ydelserne, gennemgå et ansøgningsforløb og indsamle og vedhæfte dokumentation. Begge cases viser, at konsekvenserne ved de forskellige former for tiltag, der skal reducere administrative byrder, herunder automatisering, er distribuerede og ulige fordelt både indenfor og på tværs af ydelsesområder afhængig af konteksten og borgernes individuelle forhold.

Pensionscasen viser, hvordan særlige danske forhold eller statslige karakteristika (Halling og Bækgaard, 2024) påvirker administrative byrder og myndigheders muligheder for at reducere disse. Tilgangen til registerbaserede data er fundamental for digitaliseringen af den offentlige sektor i Danmark og er en forudsætning for ATP's automatisering på pensionsområdet (Jæger og Löfgren, 2010; Ejersbo og Greve, 2016; ATP, 2022). Lande, som har en anden lovgivning og andre traditioner for datadeling (Scholl og Klischewski, 2007), vil sandsynligvis ikke kunne opnå tilsvarende gevinster. Således kan statslige karakteristika påvirke handlingsrummet for såvel policydesign som policyimplementering

ved digitalisering af den offentlige sektor (Hofmann, Madsen og Distel, 2020). Pensionscasen har yderligere et bidrag til litteraturen om administrative byrder (Herd og Moynihan, 2019; Halling og Bækgaard, 2024). Her har vi belyst yderligere nye faktorer, der kan påvirke administrative byrder udover borgeres forhold og statslige karakteristika, nemlig offentlige ydelsers karakteristika. I forhold til mulighederne for at reducere administrative byrder gennem automatisering er ydelsens karakteristika helt afgørende. ATP Livslang Pension er en universel velfærdsydelse med cirka en million årlige modtagere og enkle og objektive tildelingskriterier. Disse karakteristika gør ydelsen velegnet til automatisering og digitalisering (ATP, 2022). For mindre ydelser, ydelser med mere subjektive vurderingskriterier og anderledes dokumentationskrav vil det sandsynligvis være meget vanskeligt at opnå tilsvarende gevinster. Samtidig er mange ydelsesområder genstand for løbende politiske forhandlinger og er dermed langt mindre stabile end pensionsområdet (Hofmann et al., 2024; Lindgren et al. 2024). Ligeledes skal der træffes politiske beslutninger om oprettelsen og anvendelsen af register- og andre former for data til administrationen af offentlige ydelser. Effekterne af offentlige ydelsers karakteristika for borgeres oplevelse af administrative byrder bør dermed vurderes i samspil med statslige karakteristika og statslige handlinger (Halling og Bækgaard, 2024).

Fremtidig forskning kan undersøge, hvordan forskellige grupper af borgere interagerer med digitale platforme, og hvilke forskellige administrative byrder de oplever. I forlængelse heraf vil det være relevant at undersøge, hvilke støttemekanismer der kan hjælpe borgerne igennem digitale ansøgningsprocesser og reducere deres administrative byrder og eventuelle utilsigtede konsekvenser af sådanne støttetiltag (Alshallaqi og Al-Mamary, 2024). Vi anbefaler desuden, at arbejdet med at udvikle metoder til at måle borgernes oplevelse af administrative byrder og deres påvirkning på velfærd og trivsel fortsætter (Jilke et al, 2024). I forlængelse af vores studie vil det være relevant at undersøge, hvordan frontlinjemedarbejdere kan bidrage til at måle administrative byrder gennem klassifikationer af borgerhenvendelser på tværs af kommunikationskanaler. Det vil også være relevant at måle effekterne af myndigheders tiltag for borgeres oplevelse af administrative byrder gennem surveys eller ved komparative analyser af digitale tjenester.

Der er flere særlige omstændigheder ved vores undersøgelse, som bør tages i betragtning. For det første er en stor del af datagrundlaget for barselscasen fra 2017. Her er der således tale om ældre tværsnitdata. Efterfølgende er barselsområdet blevet ændret, ikke mindst med implementeringen af et EU-direktiv om øremærket barselsorlov i 2022. Dog mener vi fortsat, at casen er relevant. Vi præsenterer dybdegående empiriske data om borgeres oplevelse af ansøgninger

om offentlige ydelser efter indførelsen af obligatorisk digital selvbetjening, og hvordan dette kan påvirke borgeres oplevelse af administrative byrder. Teoretisk har vi udforsket mulige sammenhænge mellem politiske tiltag omkring digitalisering af offentlige ydelser og borgeres oplevelse af administrative byrder, og identificeret flere særlige omstændigheder som kan påvirke dette forhold (borgeres forhold, nationale karakteristika og ydelseskarakteristika). Dette er et vigtigt teoretisk bidrag, uagtet at den empiriske virkelighed har ændret sig sidenhen. I denne sammenhæng vil vi også nævne, at de digitale tjenester og ændringer, som vores undersøgelse fra 2017 bidrog til, fortsat kan ses på barselsafsnittet af borger.dk i dag. Erfaringerne fra vores cases kan dermed være relevante både for andre myndigheder og ikke mindst andre lande, som planlægger en tilsvarende digital by default-tilgang til administrationen af offentlige ydelser.

Vi har præsenteret et eksempel på et EU-initiativ, EESSI, som skal reducere administrative byrder forbundet med administrationen af sociale ydelser. Vi anbefaler, at fremtidig forskning undersøger konsekvenserne ved denne form for internationale tiltag. Et andet tema for fremtidig forskning kan være at undersøge effekten af offentlige ydelsers karakteristika (Lindgren et al., 2024) og nationale karakteristika, ikke mindst tilgangen til registerdata, for administrative byrder i andre lande. Således anbefaler vi, at man undersøger, i hvor høj grad det er muligt at overføre tiltag, der har medført en reduktion i administrative byrder i en kontekst (som f.eks. de to pågældende danske ydelser) til andre ydelsesområder, lande og velfærdssystemer.

Litteratur

- Alshallaqi, Mohammad og Yaser Hasan Al-Mamary (2024). Paradoxical digital inclusion: The mixed blessing of street-level intermediaries in reducing administrative burden. *Government Information Quarterly* 41 (1): 101913.
- ATP (2012). *Sådan etablerer vi Udbetaling Danmark*. (30. maj 2024).
- ATP (2019). *Årsrapport for Udbetaling Danmark 2018*. (2. juni 2024)
- ATP (2022). *Faktum 211. Udbetaling Danmark skaber mere velfærd for pengene*. (30. maj 2024).
- Bell, Elizabeth, Julian Christensen, Donald P. Moynihan og Pamela Herd (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.
- Bryman, Alan (2016). *Social research methods*. Oxford University Press.

- 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.
- Bækgaard, Martin, Aske Halling og Donald Moynihan (2024). Burden tolerance: Developing a validated measurement instrument across seven countries. *Public Administration Review*.
- Bækgaard, Martin og Tara Tankink (2022). Administrative burden: Untangling a bowl of conceptual spaghetti. *Perspectives on Public Management and Governance* 5 (1): 16-21.
- Christensen, Julian, Lene Aarøe, Martin Bækgaard, Pamela Herd og Donald P. Moynihan (2020). Human capital and administrative burden: The role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review* 80 (1): 127-136.
- 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 and Administration* 55 (4): 527-542.
- Coles-Kemp, Lizzie, Debi Ashenden, Amelia Morris og Jeremy Yuille (2020). Digital welfare: Designing for more nuanced forms of access. *Policy Design and Practice* 3 (2): 177-188.
- Creswell, John W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage Publications.
- Danmarks Statistik (2017). *IT-anvendelse i befolkningen 2017*. (2. oktober 2024).
- Digitaliseringsstyrelsen (2024). *Fritagelse for digital post*. (30. maj 2024).
- 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.
- Forskningsministeriet (1994). *Informationssamfundet år 2000*. (30. maj 2024).
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2016). Digital era governance reform and accountability: The case of Denmark, pp. 281-293 i *The Routledge handbook to accountability and welfare state reforms in Europe*. Routledge.
- Grönlund, Åke, Mathias Hatakka og Andreas Ask (2007). Inclusion in the e-service society—investigating administrative literacy requirements for using e-services. *Electronic Government: 6th International Conference, EGOV 2007. Lecture Notes in Computer Science* 4656: 216-227.
- 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.

- Heggertveit, Ida, Ida Lindgren, Christian Østergaard Madsen og Sara Hofmann (2022). Administrative burden in digital self-service: An empirical study about citizens in need of financial assistance. *Electronic Participation. ePart 2022. Lecture Notes in Computer Science* 13392: 173-187.
- 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 og Donald Moynihan (2019). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russell Sage Foundation.
- Hjelholt, Morten og Jannick Schou (2017). The digital divide and classifications: The inscription of citizens into the state, pp. 173-185 i Massimo Ragnedda og Glenn W. Muschert (red.), *Theorizing digital divides*. Routledge.
- Hofmann, Sara, Christian Østergaard Madsen og Bettina Distel (2020). Developing an analytical framework for analyzing and comparing national e-government strategies. *Electronic Government. EGOV 2020. Lecture Notes in Computer Science* 12219: 15-28.
- Hofmann, Sara, Ida Heggertveit, Ida Lindgren, Christian Østergaard Madsen, Hanne Rydén og Øystein Sæbø (2024). *Hvilke tjenester bør digitaliseres og hvordan? En analyse fra brukerperspektiv av hvilke offentlige tjenester som egner seg for digitalisering*. Forskningsrapport. (30. maj 2024).
- Jilke, Sebastian, Martin Bækgaard, Pamela Herd og Donald Moynihan (2023). Short and sweet: Measuring experiences of administrative burden. *Journal of Behavioral Public Administration* 7.
- Jæger, Birgit og Karl Löfgren (2010). The history of the future: changes in Danish e-government strategies 1994-2010. *Information Polity* 15 (4): 253-269.
- Jørgensen, Rikke Frank (2023). Data and rights in the digital welfare state: the case of Denmark. *Information, Communication & Society* 26 (1): 123-138.
- Larsson, Karl Kristian (2021). Digitization or equality: When government automation covers some, but not all citizens. *Government Information Quarterly* 38 (1): 101547.
- Lindgren, Ida, Christian Østergaard Madsen, Hanne Höglund Rydén, Ida Heggertveit, Sara Hofmann og Øystein Sæbø (2024). What public services are suitable for digitalization? – A Classification of Public Service Characteristics. *Electronic Government. EGOV 2024. Lecture Notes in Computer Science* 14841.
- Madsen, Christian Østergaard og Pernille Kræmmergaard (2015). The efficiency of freedom: Single parents' domestication of mandatory e-government channels. *Government Information Quarterly* 32 (4): 380-388.
- Madsen, Christian Østergaard, Sara Hofmann og Willem Pieterse (2019). Channel choice complications: Exploring the multiplex nature of citizens' channel choices.

- Electronic Government. EGOV 2019. Lecture Notes in Computer Science* 11685: 139-151.
- Madsen, Christian Østergaard, Ida Lindgren og Ulf Melin (2022). The accidental case-worker—How digital self-service influences citizens' administrative burden. *Government Information Quarterly* 39 (1): 101653.
- Madsen, Christian Østergaard og Lars Rune Christensen (2019). Integrated and seamless? Single parents' experiences of cross-organizational interaction. *Selected Papers of the IRIS* 9. <https://aisel.aisnet.org/iris2018/5>.
- Margetts, Helen Z. (2009). The Internet and public policy. *Policy & Internet* 1 (1): 1-21.
- Peeters, Rik (2023). Digital administrative burdens: An agenda for analyzing the citizen experience of digital bureaucratic encounters. *Perspectives on Public Management and Governance* 6 (1): 7-13.
- Regeringen, KL og Danske Regioner (2011). *Den digitale vej til fremtidens velfærd. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015*. (31. maj 2024).
- Rose, Jeremy, John S. Persson, Lise T. Heeager og Zahir Irani (2015). Managing e-Government: value positions and relationships. *Information Systems Journal* 25 (5): 531-571.
- Scholl, Hans J. og Ralf Klischewski (2007). E-government integration and interoperability: framing the research agenda. *International Journal of Public Administration* 30 (8-9): 889-920.
- Scholta, Hendrik, Willem Mertens, Marek Kowalkiewicz og Jörg Becker (2019). From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model. *Government Information Quarterly* 36 (1): 11-26.
- Schou, Jannick og Morten Hjelholt (2018). *Digitalization and public sector transformations*. Springer.
- Schou, Jannick og Anja Svejgaard Pors (2019). Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare. *Social Policy and Administration* 53 (3): 464-477.
- Scupola, Ada (2018). Digital transformation of public administration services in Denmark: A process tracing case study. *Nordic and Baltic Journal of Information and Communications Technologies* 2018 (1): 261-284.
- Aagaard, Peter og John Storm Pedersen (2022). Digitalising Denmark: Efficiency versus privacy, pp. 131-146 i Andreas Hagedorn Krogh, Annika Agger og Peter Triantafyllou (red.), *Public governance in Denmark: Meeting the global mega-challenges of the 21st century?* Emerald Publishing Limited.

Aske Halling

Administrative byrder i mødet med lægen: oplevelser af efterlevelseseomkostninger blandt borgere med dårligt helbred

Adskillige studier har vist, at ressourcetsvage borgere oftere oplever administrative byrder i deres møder med det offentlige. Der er imidlertid stadig begrænset viden – både i Danmark og internationalt – om borgernes oplevelser af byrder i mødet med sundhedssystemet. I denne artikel spørger jeg derfor: Oplever borgere med dårligt helbred eller dårligt psykisk velbefindende øgede efterlevelseseomkostninger, når de besøger deres læge? Spørgsmålet undersøges med udgangspunkt i den danske del af The European Quality of Life Survey, der er en spørgeskemaundersøgelse blandt et repræsentativt udsnit af 1.020 danskere. Resultaterne viser, at både dårligt helbred og dårligt psykisk velbefindende er forbundet med øgede oplevelser af efterlevelseseomkostninger. Der findes derimod ikke støtte til forventningen om, at personer, der både har dårligt helbred og dårligt psykisk velbefindende, oplever ekstra mange administrative byrder.

Nøgleord: administrative byrder, sundhed, helbred, ulighed, spørgeskema

Borgere i moderne velfærdsstater er livet igennem i hyppig kontakt med det offentlige. Som børn går vi i offentlige vuggestuer, børnehaver og skoler. Som voksne skal vi betale skat, får børnepenge og skal indimellem på borgerservice efter et nyt pas. Og når vi bliver gamle, får mange af os brug for hjemmehjælp eller behov for at flytte på et offentligt plejehjem. Det gælder imidlertid også, at selvom vi er i jævnlig kontakt med det offentlige hele livet, opstår der i mange tilfælde et helt særligt behov for offentlige ydelser, når vi befinder os i livets allermest sårbare perioder. Det er i særdeleshed tilfældet, når vi bliver syge og har brug for praktiserende læger, psykologer eller sygehuse for at blive raske igen.

Det er derfor påfaldende, at det netop er i disse situationer – når vi er syge eller på anden vis svækkede – at vi har allersværest ved at håndtere vores interaktioner med det offentlige (Bell et al., 2023; Christensen et al., 2020). Fænomenet er af Christensen og kollegaer (2020) blevet kaldt et *human capital catch-22*, fordi den samme livsbegivenhed – sygdom – gør folk mere afhængige af det offentlige og samtidig svækker de ressourcer, man skal bruge på at hånd-

tere disse interaktioner. Det placerer folk i en situation, som de kan have meget svært ved at slippe ud af, og som betyder, at de oplever øgede administrative byrder – lærings-, efterlevelsese- og psykologiske omkostninger – i deres møder med det offentlige. Denne artikel fokuserer specifikt på efterlevelseseomkostninger, der defineres som byrderne forbundet med at overkomme administrative krav, regler og handlinger (Moynihan, Herd og Harvey, 2015: 46).

Det er dokumenteret i flere studier, at sygdom er forbundet med øgede oplevelser af administrative byrder i forbindelse med blandt andet skatteindkrævning, understøttelse til studerende (Bell et al., 2023) og invalidepension (Collie et al., 2021). Der er imidlertid stadig få studier, der undersøger betydningen af sygdom for oplevelser af administrative byrder i sundhedssystemet (se Kyle og Frakt, 2021 for en undtagelse). Dette er bemærkelsesværdigt, for selvom man som sygdomsramt naturligvis også skal interagere med andre dele af den offentlige sektor, vil behandling af sygdommen i mange tilfælde være højeste prioritet, hvilket gør interaktionerne med sundhedssystemet helt afgørende. Det er derfor væsentligt at afdække, om folk, der er syge – fysisk eller psykisk – oplever øgede administrative byrder i deres møder med sundhedsvæsenet. Væsentligheden understreges af, at oplevelser af administrative byrder kan føre til, at borgere ikke søger om eller bruger offentlige ydelser, de ellers er berettigede til (Daigneault og Macé, 2020; Lasky-Fink og Linos, 2023). Det betyder, at oplevelser af administrative byrder i yderste konsekvens kan føre til, at syge borgere ikke søger om den hjælp i sundhedsvæsenet, de har brug for. I denne artikel undersøger jeg derfor, om danskere med dårligt helbred eller dårligt psykisk velbefindende oplever øgede efterlevelseseomkostninger i deres interaktioner med speciallæger og praktiserende læger.

Til at undersøge dette anvender jeg den seneste runde (2016) af The European Quality of Life Survey. Jeg fokuserer udelukkende på den danske del af undersøgelsen, der indeholder svar fra 1.020 repræsentativt udvalgte danskere. Undersøgelsen er velegnet til formålet, da den indeholder oplysninger om psykisk velbefindende, helbred og oplevelser af efterlevelseseomkostninger i forbindelse med lægekonsultationer. Resultaterne indikerer, at personer med dårligt helbred oplever både forsinkelser og afstanden til lægen som mere bebyrdende end personer med godt helbred. Dårligt psykisk velbefindende er ligeledes forbundet med øgede oplevelser af afstand og forsinkelser som bebyrdende. Der findes derimod ikke støtte til forventningen om, at personer, der både har dårligt helbred og dårligt psykisk velbefindende, oplever særligt mange administrative byrder.

Med artiklen leverer jeg to relevante bidrag til litteraturen om administrative byrder. For det første opstilles en teoretisk model, der præsenterer forskellige

forklaringer på, hvorfor syge borgere oplever øgede efterlevelsescostninger. Udover kognitive ressourcer, som er blevet fremhævet som en væsentlig mekanisme i tidligere forskning (Bell et al., 2023), betoner modellen betydning af holdninger og forventninger, økonomisk knaphed samt fysisk funktionsevne som mulige link mellem psykisk velbefindende og helbred på den ene side og oplevelser af efterlevelsescostninger på den anden. Det andet bidrag er at levere den første empiriske undersøgelse af sammenhængen mellem sundhed og efterlevelsescostninger i det danske sundhedsvæsen. Dermed er artiklen med til at sætte fokus på et væsentligt, og måske lidt overset, emne i møderne mellem danske borgere og sundhedsvæsenet.

I næste afsnit præciseres det først, hvad administrative byrder er, og hvorfor de ofte er ulige fordelt. Dernæst diskuterer jeg med forskellige teoretiske bud på, hvorfor borgere med dårligt helbred eller dårligt psykisk velbefindende forventes at opleve flere efterlevelsescostninger i deres møder med det offentlige.

Administrative byrder i mødet med sundhedssystemet

Administrative byrder er ifølge den mest anvendte definition individets oplevelse af politikimplementering som byrdefuld (Burden et al., 2012). Selvom definitionen således lægger op til, at studiet af administrative byrder kan vedrøre både borgere og offentligt ansatte, fokuserer langt de fleste studier på borgernes byrdefulde oplevelser i interaktioner med det offentlige (Halling og Bækgaard, 2024). Derudover er det væsentligt at hæfte sig ved, at administrative byrder ifølge definitionen er individets *oplevelser*, dvs. subjektive, og kan variere fra person til person. Årsagerne til oplevelser af administrative byrder kan være mange (se Halling og Bækgaard, 2024 for et overblik), men opstår i de fleste tilfælde som følge af forskellige handlinger fra det offentlige (Bækgaard og Tankink, 2022: 17). Disse handlinger kan være formelle, i form af fx love, krav og regler, eller uformelle, fx hvordan regler implementeres af de offentligt ansatte (Halling og Bækgaard, 2024). Det er altså vigtigt at være opmærksom på, at administrative byrder ikke refererer til regler og krav i sig selv, men til borgernes subjektive oplevelser af at skulle håndtere krav og handlinger fra det offentlige.

Administrative byrder som omkostninger

Disse oplevelser kan ifølge Moynihan, Herd og Harvey (2015) underopdeles i lærings-, efterlevelsescostninger og psykologiske omkostninger, og dette er blevet den dominerende måde at beskrive administrative byrder på. Denne artikel fokuserer som nævnt specifikt på efterlevelsescostninger, men for overblikkets skyld præsenteres begreberne om lærings- og psykologiske omkostninger kort.

Efterlevelsedomkostninger (*compliance costs*) er forbundet med at leve op til de regler og krav, der giver adgang til offentlige ydelser. I sundhedssystemet er et klassisk eksempel ventetid på sygehuset eller hos lægen. Læringsomkostninger (*learning costs*) er den tid og de ressourcer, man bruger på at sætte sig ind i, hvordan man får adgang til offentlige ydelser og tjenester. I sundhedssystemet kan læringsomkostninger fx være den tid, man bruger på at undersøge, hvilken praktiserende læge man skal vælge. Det kan også være tid brugt på at undersøge forskellige behandlingsmuligheder. Psykologiske omkostninger (*psychological costs*) er negative følelsesmæssige reaktioner på møder med det offentlige, fx i form af stress, stigma og frustration.

Administrative byrder og ulighed i sundhed

Et helt centralt argument i litteraturen om administrative byrder er, at forskelle i individers ressourcer, forventninger og holdninger betyder, at de oplever de samme regler og krav fra det offentlige vidt forskelligt (Herd og Moynihan, 2018). Det betyder, at den samme regel kan skabe nærmest ingen efterlevelsedomkostninger hos én person og meget store efterlevelsedomkostninger hos en anden. Mere specifikt har studier vist, at individer, der har lav tiltro til egne evner (Thomsen, Baekgaard og Jensen, 2020) eller begrænsede evner til at indgå i interaktioner med det offentlige (Döring og Madsen, 2022; Masood og Nisar, 2021), oplever flere administrative byrder. Andre studier har vist, at administrative byrder også er ulige fordelt mellem forskellige befolkningsgrupper. For eksempel oplever individer med lav uddannelse (Chudnovsky og Peeters, 2021), etnisk minoritetsbaggrund (Olsen, Kyhse-Andersen og Moynihan, 2022) og lav indkomst (Heinrich et al., 2022) flere byrder i forskellige interaktioner med det offentlige. Fællesnævneren for disse grupper er, at de på forskelligvis er resourcesvage eller marginaliserede.

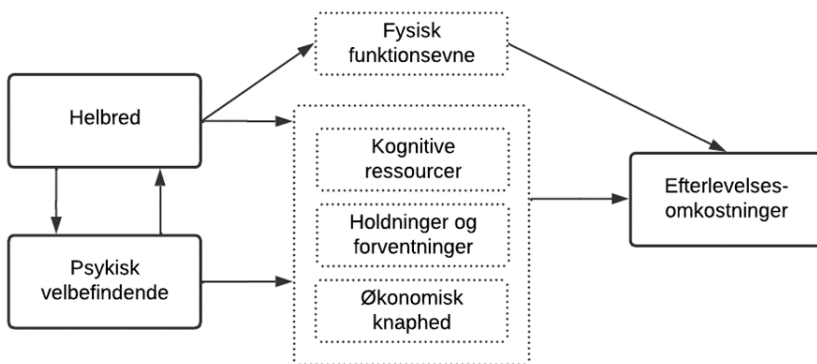
Administrative byrder kan derfor være med til at skabe eller forstærke uligheder i adgangen til offentlige ydelser (Nisar, 2018). Der findes en stor litteratur indenfor sundhedsforskningen, der beskæftiger sig med ulighed i adgang til sundhed. I en nylig litteraturgennemgang dokumenter Kjeld et al. (2022), hvordan personer med lav socioøkonomisk status finder det vanskeligere at navigere i sundhedssystemet, hvilket i nogle tilfælde skaber dårligere adgang til sundhedsydelser. Rapporten peger også på, at socioøkonomisk status har betydning for borgernes forventninger til mødet med sundhedsvæsenet, ligesom økonomiske barrierer i sig selv kan vanskeliggøre adgang til sundhed, fx hvis man mangler penge til transport eller ikke har mulighed for at tage fri fra arbejdet for at tage på hospitalet. Resultaterne fra Kjeld et al. (2022) og andre sundhedsvidenskabelige studier kobles i næste afsnit sammen med indsigterne fra litteraturen om

administrative byrder i en teoretisk model over, hvordan dårligt helbred og/eller dårligt psykisk velbefindende kan gøre det sværere at håndtere krav fra det offentlige.

Helbred, psykisk velbefindende og efterlevelsescostninger

En række nyere studier har dokumenteret, at borgere med dårligt helbred oplever flere administrative byrder (Bell et al., 2023; Collie et al., 2021; Kyle og Frakt, 2021). Med undtagelse af Bell et al. (2023) er der imidlertid begrænsede forsøg på at teoretisere om, *hvorfor* sundhed kan føre til oplevelser af administrative byrder. I dette afsnit præsenterer jeg derfor fire teoretiske forklaringer på, hvordan dårligt helbred og/eller dårligt psykisk velbefindende hænger sammen med oplevelser af efterlevelsescostninger: kognitive ressourcer, holdninger og forventninger, økonomisk knaphed samt fysisk funktionsevne. Forklaringerne opsummeres i figur 1 nedenfor. Det er vigtigt at understrege, at der kan være mange andre mulige forklaringer, der kan forbinde helbred, psykisk velbefindende og efterlevelsescostninger, så mit sigte er ikke at præsentere en udtømmende model, men blot at fremhæve fire væsentlige forklaringer. Derudover skal det fremhæves, at der er tale om teoretisk model, og jeg kommer derfor ikke til at teste de fire forklaringer empirisk.

Figur 1: Teoretisk model over sammenhængen mellem helbred/psykisk velbefindende og efterlevelsescostninger



Kognitive ressourcer

I en af de mest indflydelsesrige artikler om administrative byrder argumenterer Christensen og kollegaer (2020) for, at individer med reducerede kognitive ressourcer ofte har vanskeligt ved at interagere med det offentlige og derfor oplever

flere administrative byrder. Forfatterne fokuserer specifikt på såkaldte eksekutive funktioner, som er sæt af kognitive ressourcer, der beskrives som ”mentale processer, primært iværksat fra hjernens præfontale cortex, der gør det muligt for mennesker at ’engagere sig i formålsbestemt, målrettet og fremtidsorienteret adfærd’ (Suchy, 2009: 109)” (egen oversættelse efter Christensen et al., 2020: 129). Eksempler på eksekutive funktioner er opmærksomhed, impuls kontrol, arbejdshukommelse og planlægningssevner (Bell et al., 2023: 387). Svækkede evner til at planlægge og problemløse kan skabe problemer i mange forskellige livssituationer, herunder interaktioner med offentlige institutioner.

Personer med psykiske (herunder ADHD, ADD, stress, depression og angst) og fysiske helbredsudfordringer (særligt forskellige smerteproblemer) har ofte svækkede eksekutive funktioner som følge af deres sygdomme (Christensen et al., 2020: 131-132). Dermed kan de have vanskeligt ved at håndtere krav og regler fra det offentlige, hvilket kan føre til oplevelser af både efterlevelselse, psykologiske- og læringsomkostninger. Bell og kollegaer (2023) viser således, at danskere med smerter, angst og ADHD/ADD oplever flere administrative byrder, når de skal udfylde deres forskudsopgørelse, mens amerikanere med de samme helbredsproblemer oplever øgede byrder i velfærdsprogrammet Oklahoma’s Promise, der tilbyder lavindkomstfamilier hjælp til at betale collegeafgifter. De viser samtidig, at amerikanske respondenter, der oplever smerte og ADHD/ADD, i højere grad end andre mister adgang til ydelserne i Oklahoma’s Promise. Dette illustrerer, at helbred, udover at hænge sammen med oplevelser af byrder, også er korreleret med, om man bruger offentlige ydelser, man er berettiget til. Samlet set viser studierne, at svækkede kognitive ressourcer som følge af både dårligt helbred og dårligt psykisk velbefindende kan føre til øgede oplevelser af efterlevelselsesomkostninger.

Holdninger og forventninger

Et andet muligt link mellem sundhedsstatus og oplevelser af efterlevelselsesomkostninger er borgernes forventninger og holdninger til mødet med sundhedsvæsenet. Litteraturen om policyfeedbacks beskriver og undersøger, hvordan tidligere oplevelser med det offentlige kan påvirke forventninger og holdninger til fremtidige interaktioner (Bruch, Ferree og Soss, 2010; Mettler og Soss, 2004). Det grundlæggende argument er, at personlige erfaringer med det offentlige ”kan give lektioner om gruppestatus, det offentliges lydhørhed og effektiviteten og fornuften i at udøve sin stemme som borger” (egen oversættelse efter Bruch, Ferree og Soss, 2010: 207). Eftersom ressourcetsvage, herunder personer med dårligt helbred eller dårlig psykisk velbefindende, ofte har flere negative oplevelser med det offentlige, kan et policyfeedbackperspektiv være en byggesten til at

forstå, hvorfor de oplever flere administrative byrder (Chudnovsky og Peeters, 2021: 531).

Lignende fænomener er beskrevet i den sundhedsvidenskabelige forskning. Schröder, Fink og Richter (2018) viser fx, hvordan patienter med lav socioøkonomisk status har dårligere information om behandlingsmuligheder og i højere grad end mere ressourcestærke patienter har en tendens til at delegeres ansvaret for behandlingen til de sundhedsprofessionelle. Protheroe et al. (2013) beskriver, hvordan ressourcetsvage patienters opfattelse af deres rolle som patient kan betyde, at de lader være med at søge information eller stille spørgsmål (Kjeld et al., 2022). Sådanne opfattelser af sig selv som patient kan meget vel betyde, at interaktionerne med det offentlige bliver mere besværlige, og dermed at borgerne oplever flere administrative byrder.

Det er værd at bemærke, at de fleste studier både på sundhedsområdet og i policyfeedbacklitteraturen sammenligner personer med forskellig socioøkonomisk status. Der synes dog at være mange paralleller at drage til personer med dårligt helbred eller psykisk velbefindende. Det er således meget sandsynligt, at også disse patientgrupper vil have et bestemt blik på sig selv som patienter og være knap så opsøgende som raske personer i mødet med sundhedsvæsenet. Dette kan meget vel påvirke omfanget af efterlevelsescostninger, de oplever.

Økonomisk knaphed

En tredje mulig mekanisme, der kan forbinde helbred og psykisk velbefindende med oplevelser af efterlevelsescostninger, er økonomisk knaphed. Det er velbeskrevet i økonomisk forskning, at knaphed på økonomiske ressourcer kan skabe et såkaldt ”knaphedsmindset” (Mani et al., 2013; Shah, Mullainathan og Shafir, 2012). Argumentet er grundlæggende, at ressourceknaphed medfører en kognitiv belastning, der begrænser opmærksomhed, arbejdshukommelse og eksekutive funktioner. Denne belastning betyder, at personer med knappe ressourcer fokuserer på at løse akutte finansielle problemer fremfor at tænke på mere langsigtede mål (Madsen, Bækgaard og Kvist, 2023: 675). Det betyder ifølge Madsen, Bækgaard og Kvist (2023), at personer med knappe økonomiske ressourcer har sværere ved at navigere i møder med det offentlige, fordi deres opmærksomhed i stedet er rettet imod at løse deres økonomiske problemer. Det kan føre til, at de oplever flere administrative byrder end personer, der har de nødvendige økonomiske ressourcer.

Der er naturligvis ikke en en-til-en sammenhæng mellem at have dårligt helbred eller dårlig psykisk velbefindende og have knappe økonomiske ressourcer. Ikke desto mindre gør begge forhold det sværere at passe et arbejde, og personer med dårlig sundhedsstatus vil alt andet lige oftere have økonomiske vanskelig-

heder end personer med godt helbred. Det kan udløse et knaphedsmindset, som altså potentielt kan forværre oplevelserne af administrative byrder.

Fysisk funktionsevne

Den sidste forklaring er ret ligetil. Personer med dårligt helbred vil i nogle tilfælde også være svækkede på deres fysiske funktionsevne, hvilket kan besværliggøre deres møder med det offentlige og forstærke deres oplevelser af efterlevelsescostninger (Bell et al., 2023: 388). En gangbesværet person kan fx have svært ved at transportere sig til lægeklinikken.

De fire teoretiske forklaringer – kognitive ressourcer, holdninger og forventninger, økonomisk knaphed og fysisk funktionsevne – giver alle anledning til samme forventning: at personer med dårligt helbred eller psykiske problemer oplever øgede efterlevelsescostninger i deres møde med det offentlige. På den baggrund opstilles følgende hypoteser, som vil blive undersøgt i den empiriske analyse:

H1: Personer med dårligt helbred oplever øgede efterlevelsescostninger i sundhedssystemet.

H2: Personer med dårligt psykisk velbefindende oplever øgede efterlevelsescostninger i sundhedssystemet.

Dårligt helbred og dårligt psykisk velbefindende

Udover at dårligt helbred eller psykisk velbefindende i sig selv kan forstærke oplevelser af administrative byrder, er det muligt, at personer med begge problematikker har særligt svært ved at håndtere deres interaktioner med det offentlige. I figur 1 er dette illustreret ved dobbeltpilene mellem helbred og psykisk velbefindende. Inden for sundhedsvidenskaberne taler man om ko- eller multimorbiditet, når en patient lider af to eller flere diagnoser (Shippee et al., 2012). I og med at jeg ikke fokuserer på egentlige diagnoser, men på helbred og psykisk velbefindende i lidt bredere forstand, bruger jeg ikke disse begreber, men forskning på området kan informere om, hvordan personer med flere helbredsproblemer håndterer deres møde med sundhedsvæsenet.

Rogvi et al. (2021) beskriver, hvordan det er særligt svært for personer med flere diagnoser at tage vare på deres diabetesbehandlingsforløb, og at de derfor oplever det som mere byrdefuldt. De beskriver det med en løbeanalogi, hvor de samtidige diagnoser tvinger patienterne til at ”løbe” rundt i sundhedssystemet, hvilket øger kompleksiteten af behandlingsforløbene og presser patienterne til kanten af – og nogle gange udover – deres kapacitet (Rogvi et al., 2021: 2633).

I en artikel om ”behandlingsbyrden” opsummerer Spencer-Bonilla, Quiñones og Montori (2017) på glimrende vis problemerne for personer med flere helbredsproblemer:

At leve som en patient stiller mange krav: Man skal søge hjælp ved at vælge og tilmelde sig en sundhedsforsikring, som man har råd til; overkomme frustrerende administrative barrierer; tilpasse sig vilkårlige tidsplaner og kommunikationsudfordringer; rejse til og deltage i konsultationer; forstå instruktioner, testresultater og regninger; forstå og forny receptmedicin; betale regninger og mere (2017: 1141).

Disse studier illustrerer altså, at udover at skulle forholde sig til deres forskelligartede problemer har personer med flere helbredsproblemer en stor opgave med at navigere og forstå forskellige dele af sundhedssystemet. Det kan naturligvis resultere i øgede oplevelser af administrative byrder. Dette understøttes af Bell og kollegaer (2023), der finder, at personer med flere helbredsproblemer både oplever flere administrative byrder og i højere grad mister adgang til Oklahoma’s Promise. Den tredje hypotese går derfor på en interaktionssammenhæng mellem helbred og psykisk velbefindende:

H3: Sammenhængen mellem dårligt helbred og oplevelser af administrative byrder er stærkere for personer, der også har dårligt psykisk velbefindende.

Data og metode

For at teste hypoteserne har jeg brug for data, der indeholder information om borgernes (1) sygdomsstatus og (2) oplevelser af administrative byrder i sundhedsvæsenet. Til formålet bruger jeg den seneste runde (2016) af The European Quality of Life Survey (EQLS), der er en spørgeskemaundersøgelse blandt borgere i alle EU’s medlemslande og fem kandidatlande om livskvalitet samt kvaliteten af offentlige ydelser. I denne artikel fokuserer jeg udelukkende på den danske del af undersøgelsen, der blev indsamlet af Gallup fra september til november 2016. Målgruppen for spørgeskemaet var den samlede danske befolkning over 18, der bor i private husstande. Personer, der (1) har boet mindre end seks måneder i Danmark, (2) ikke taler dansk eller (3) bor på institutioner såsom fængsler, kaserner eller plejehjem, er ikke en del af undersøgelsespopulationen. Stikprøven blev udvalgt med stratificeret sampling, hvor der blev stratificeret på bopælsregion og urbaniseringsgrad. Respondenterne modtog ingen betaling for at deltage, den gennemsnitlige interviewtid var 48 min, og svarprocenten var 34. 1.020 danskere deltog i spørgeskemaundersøgelsen (Eurofound, 2017).

Case: konsultationer hos speciallæger og praktiserende læger

Ligesom i andre lande med store velfærdsstater består det danske sundhedssystem af en lang række forskellige aktører, som borgere med helbredsudfordringer interagerer med. Det er derfor nødvendigt at fokusere på en afgrænset del af sundhedssystemet for at kunne undersøge sammenhængen mellem helbred og oplevelser af byrder. I denne artikel undersøger jeg administrative byrder i mødet med speciallæger og praktiserende læger. Det gør jeg primært af to årsager. For det første har borgerne i de fleste tilfælde selv ansvar for at opsøge deres praktiserende læge og i nogle tilfælde også speciallægen. Det betyder, at hvis man oplever for omfangsrige administrative byrder, kan man vælge at holde sig væk. Det er i et vist omfang også tilfældet i sygehusvæsenet, men her gælder det også, at man i langt højere grad bliver indkaldt til konsultationer, når man først er "inde i systemet". Byrderne kan derfor potentielt have store konsekvenser for den enkelte borger. For det andet har så godt som alle danskere en praktiserende læge, som de besøger i gennemsnit hver anden måned (SDU, 2017). Det betyder også, at det er muligt at spørge et repræsentativt udsnit af danskere om deres oplevelser af byrder i forbindelse med konsultationer hos lægen. Det er nødvendigt, fordi det skaber den påkrævede variation på de uafhængige variable. Hvis jeg i stedet havde fokuseret på fx sygehuse, havde alle respondenter i forskellig grad helbredsproblemer, hvilket ville gøre det vanskeligt at undersøge sammenhængen mellem helbred og oplevelser af administrative byrder.

Operationalisering af administrative byrder

Den primære afhængige variabel, oplevelser af administrative byrder, måles med tre spørgsmål, der indfanger forskellige besværligheder i forbindelse med aftaler hos praktiserende læger eller speciallægeklinikker. Spørgsmålene fremgår af tabel 1.

Tabel 1: Operationalisering af administrative byrder

Dimension	Spørgsmål
Overordnet spørgsmål	Hvis du tænker på sidste gang, du havde brug for at opsøge eller blive behandlet af en praktiserende læge eller på en klinik, i hvilket omfang gjorde nogen af de følgende forhold det svært eller nemt for dig at gøre det?
Afstand	Afstanden til lægens konsultation/klinikken
Forsinkelse	Kunne ikke få en aftale så hurtigt som jeg gerne ville
Ventetid	Ventetid ved besøget hos lægen

Svarskala: 1: Overhovedet ikke svært, 2: Lidt svært, 3: Meget svært.

Ideelt skulle spørgsmålene indfange både lærings-, efterlevelsese- og psykologiske omkostninger, men EQLS indeholder desværre kun spørgsmål, der måler forskellige typer af efterlevelseseomkostninger. Her er spørgeskemaet til gengæld relativt nuanceret og indeholder spørgsmål om, hvorvidt afstand, forsinkelse og ventetid har gjort det besværligt at besøge lægen. Dette gør det muligt at undersøge, om sammenhængen mellem sygdom og forskellige typer efterlevelseseomkostninger varierer. Svarskalaen for de tre spørgsmål indeholder kun tre substantielle kategorier og er dermed ret grovkornet. Det havde naturligvis været at foretrække med en mere finkornet skala med flere kategorier, der gjorde det muligt for respondenterne at udtrykke sig mere nuanceret. Omvendt betyder de få kategorier, at det bliver sværere at spore en sammenhæng mellem sygdom og byrdefulde oplevelser, hvilket gør analysen til en hårdere test af det teoretiske argument. I analyserne omkodes alle variable til at gå fra 0 til 1, hvor 1 indikerer de mest byrdefulde oplevelser.

Operationalisering af helbred og psykisk velbefindende

Den første uafhængige variabel, helbred, måles med spørgsmålet: "Overordnet set, vil du sige at din helbredstilstand er ...?" Respondenterne kunne svare fra 1 (meget god) til 5 (meget dårlig). I lighed med tidligere undersøgelser af sammenhængen mellem helbred og oplevelser af administrative byrder er der tale om et selvrapporteret helbredsmål (Bell et al., 2023). En naturlig bekymring er, om det overhovedet er muligt at måle helbred med selvrapporterede spørgsmål. Heldigvis viser tidligere studier, at selvrapporterede helbredsmål i mange tilfælde performer lige så godt som lægelige vurderinger (Bell et al., 2023: 390; DeSalvo et al., 2006; Eisen et al., 2011).

Den anden uafhængige variabel, psykisk velbefindende, måles med det såkaldte WHO-5 trivselsindeks, som består af fem spørgsmål, hvor respondenterne skal svare på, hvordan de har haft det de foregående to uger. Respondenterne kunne svare på en sekspunktsskala fra (1) hele tiden til (6) på intet tidspunkt. Spørgsmålene fremgår af tabel 2. Indekset bruges i en lang række forskellige sammenhænge til at måle personers trivsel og nok så vigtigt til at screene for depression og stress (Sundhedsstyrelsen, 2015). I en litteraturgennemgang finder Topp og kollegaer (2015), at trivselsindekset korrekt identificerer 86 pct. af folk, der senere får en depressionsdiagnose, mens det kun fejlagtigt identificerer 19 pct., der ikke har en depression. Indekset er altså overordnet set en rigtig god indikator for psykisk velbefindende. Det dannede indeks går fra 0 til 1, hvor højere værdier indikerer bedre psykisk velbefindende. Som det fremgår af tabel A1, har indekset både høj validitet (item-rest korrelationer på mellem 0,61 og 0,74) og reliabilitet (Cronbachs alpha = 0,86).

Tabel 2: Operationalisering af psykisk velbefindende

	Spørgsmål
Overordnet spørgsmål	Du bedes venligst angive, hvordan du har haft det i løbet af de sidste 2 uger i forhold til hvert udsagn.
	Jeg har følt mig glad og ved godt mod
	Jeg har følt mig rolig og afslappet
Underspørgsmål	Jeg har følt mig aktiv og energisk
	Jeg vågnede og følte mig frisk og udhvilet
	Min dagligdag har været fyldt med ting, der interesserer mig

Svarkategorier fra 1 (hele tiden) til 6 (på intet tidspunkt).

Analysestrategi og kontrolvariable

Analyserne begrænses til personer, der har benyttet læger de foregående 12 måneder. Alle analyser gennemføres med OLS-regression med robuste standardfejl. De uafhængige variable har alle kun tre kategorier, hvilket egentlig bedst analyseres med en ordinal logistisk regression. I tabel A2 har jeg derfor foretaget de primære analyser med ordinal logistisk regression, og substantielt viser resultaterne nærmest det samme, som når analyserne foretages med OLS-regression. OLS-regression anvendes som den primære metode, fordi resultaterne heraf er lettere at fortolke og forstå end resultaterne af den ordinale logistiske regression. I modellerne inkluderes følgende kontrolvariable: alder, køn, uddannelse og beskæftigelsesstatus. Operationaliseringerne af disse er tilgængelige i tabel A3. VIF-værdierne (variance inflation factor) for alle variable i regressionsmodellerne er alle langt under traditionelle tommelfingerregler (O'Brien, 2007) – den højeste VIF-værdi er 1,89 – hvilket viser, at der ikke er problemer med multikollinearitet. Regressionerne estimeres med robuste standardfejl, fordi Breush-Pagan tests viser, at der kan være problemer med heteroskedasticitet.

Resultater

Tabel 3 viser resultaterne af analyserne. Det ses, at der er en negativ, statistisk signifikant sammenhæng mellem respondenternes helbred og deres oplevelser af forsinkelser ($\beta = 0,19$, $p < 0,01$) og afstand ($\beta = 0,10$, $p < 0,01$) som besværliggørende faktorer. Sammenhængen mellem ventetid og overordnet helbred er derimod ikke statistisk signifikant. Resultaterne er i den forventede retning, da de viser, at personer med bedre helbred oplever færre byrder. Substantielt

Tabel 3: Sammenhæng mellem helbred, psykisk velbefindende og oplevelser af byrder

	Ventetid		Forsinkelse		Afstand	
Overordnet helbred (0-1)	-0,03	(0,38)	-0,19**	(0,00)	-0,10**	(0,00)
Psykisk velbefindende (0-1)	-0,10*	(0,07)	-0,27**	(0,00)	-0,12*	(0,02)
Overordnet helbred x psykisk velbefindende	0,31	(0,12)	0,07	(0,75)	0,30	(0,13)
n	874-880		867-876		875-885	

Noter: Baseret på data fra EQLS 2016. p-værdier i parentes. + $p < 0,10$, * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$. Tabellen viser resultaterne af separate regressionsanalyser for de tre uafhængige variable. De fulde analyser med kontrolvariable er tilgængelige i tabel A5-A7.

viser resultaterne, at en person, der har meget dårligt selvrapporeret helbred, i gennemsnit rapporterer 0,19 (forsinkelse) og 0,10 (afstand) flere byrder end personer med meget godt helbred. Begge skalaerne går fra 0 til 1, så særligt for forsinkelse er der tale om en substantiel sammenhæng. Samlet set findes der altså støtte til hypotese 1 for to ud af tre afhængige variable.

Det ses desuden, at respondenternes psykiske velbefindende har en negativ, statistisk signifikant sammenhæng med forsinkelse ($\beta = -0,27$, $p < 0,01$) og afstand ($\beta = -0,12$, $p = 0,02$), mens den er på grænsen til statistisk signifikant for ventetid ($\beta = -0,10$, $p = 0,07$). Særligt sammenhængen mellem psykisk velbefindende og oplevelser af forsinkelser er stærk. Forskellen på respondenter, der har den højeste og laveste score på WHO-5, er således 0,27 på skalaen fra 0 til 1. Det svarer stort set til at bevæge sig en hel kategori på den afhængige variabel, fx fra ”overhovedet ikke svært” til ”lidt svært”. Der findes altså overordnet set støtte til hypotese 2.

Tabel 3 viser også resultaterne af interaktionsanalyser mellem de to uafhængige variable. Det fremgår, at interaktionsleddene er i den forventede retning, men ingen af dem er statistisk signifikante. Der findes dermed ikke støtte til hypotese 3 om, at sammenhængen mellem dårligt helbred og oplevelser af administrative byrder er stærkere for personer, der også har dårligt psykisk velbefindende

Diskussion af resultater

Som med alt anden forskning skal resultaterne tolkes med en række forbehold. For denne undersøgelse er det som nævnt særligt vigtigt at være opmærksom på, at den er baseret på tværsnitsdata, som ikke tillader mig at drage kausale konklusioner. Det betyder helt konkret, at jeg alene kan etablere, at der er en

statistisk signifikant *sammenhæng* mellem helbred og psykisk velbefindende på den ene side og oplevelser af administrative byrder på den anden. Jeg kan derimod *ikke* udtale mig om, hvorvidt der er en årsagssammenhæng mellem helbred og administrative byrder. Teorien forudsiger, at det er dårligt helbred, der gør, at man oplever flere administrative byrder, men i princippet kan sammenhængen også gå den anden vej, så oplevelser af byrder giver folk et dårligere helbred. Der kan ligeledes være uobserverede tredjevariable, der påvirker både helbred og oplevelser af byrder. Et oplagt bud er antallet af lægebesøg. Det er således sandsynligt, at personer med dårligt velbefindende og/eller helbred rapporterer mere byrdefulde oplevelser, fordi de oftere har brug for lægen og derfor samlet set udsættes for mere forsinkelse og større afstand til lægen.

Det er også værd kort at diskutere, hvorfor der ikke findes støtte til hypotese 3 om, at sammenhængen mellem dårligt helbred og oplevelser af administrative byrder er stærkere for personer, der også har dårligt psykisk velbefindende. En mulighed er selvfølgelig, at hypotesen afkræftes, fordi den ikke har noget for sig. Det synes imidlertid relativt usandsynligt baseret på vores viden fra tidligere forskning i ko- og multimorbiditet (Bell et al., 2023; Rogvi et al., 2021; Spencer-Bonilla, Quiñones og Montori, 2017). Dette understøttes af, at interaktionsleddene går i den forventede retning, og at to ud af tre af dem er relativt tæt på at være statistisk signifikante. Forklaringen skal dermed formentlig i stedet findes i enten datagrundlaget eller undersøgelsesdesignet. En mulig forklaring er, at der ikke er nok statistisk power til at undersøge interaktions-sammenhængen. Dette vil kunne løses ved at basere fremtidige studier på en større undersøgelsespopulation. En anden mulighed er, at operationaliseringen af helbred ikke godt nok indfanger faktisk variation i helbred. Som nævnt i metodeafsnittet er det baseret på ét selvrapporteret spørgsmål, hvilket selvfølgelig har sine begrænsninger. Det er muligt, at interaktionssammenhængen mellem helbred og psykisk velbefindende ville stå klarere frem, hvis helbredsmålet var bedre til at skille folk med godt og dårligt helbred fra hinanden.

Alt dette peger i retning af, at det vil være enormt nyttigt med fremtidige studier, der forsøger at undersøge den kausale effekt af helbred og psykisk velbefindende på oplevelser af administrative byrder. Her vil longitudinelle studier baseret på paneldata være særligt oplagte, fordi de gør det muligt at måle den afhængige variabel – sundhedsstatus – i første undersøgelsesrunde, mens den afhængige variabel – oplevelser af byrder – måles i en senere runde. Dermed kan man sikre sig, at det er sundhed, der påvirker oplevelser, og ikke den anden vej rundt. Det vil stadig være vanskeligt at etablere en egentlig kausal forbindelse uden endnu mere sofistikerede undersøgelsesdesigns som regression-discontinuitetsdesigns (RDD) (Olsen, 2014) eller syntetiske kontrolstudier (Bæk-

gaard, Herd og Moynihan, 2022), men ikke desto mindre vil panelstudier være et meget naturligt næste skridt. En anden oplagt mulighed er at lave kvalitative studier. Her vil fokus nok ikke være på at etablere kausalitet mellem variablene, men snarere at blive klogere på, hvornår, hvorfor og hvordan helbred og/eller psykisk velbefindende fører til oplevelser af administrative byrder. Sådanne studier vil derfor formentlig kunne levere væsentlige teoretiske indsigter.

Konklusion og implikationer

Jeg har i denne artikel undersøgt, om personer med dårligt helbred og/eller dårligt psykisk velbefindende oplever øgede efterlevelseseomkostninger, når de interagerer med deres speciallæger og praktiserende læger. Dette bekræftes af de empiriske analyser, med det forbehold at analyserne er baseret på tværsnitsdata uden mulighed for at udtale sig om kausaliteten mellem sundhed og efterlevelseseomkostninger. Mere specifikt viser analyserne, at personer med dårligt helbred i højere grad end personer med godt helbred oplever, at afstanden til lægen samt forsinkelser er en byrde for dem. Det samme gælder for personer med dårligt psykisk velbefindende. Der findes derimod ingen indikationer på, at man oplever ekstra mange efterlevelseseomkostninger, hvis man både har dårligt fysisk og psykisk velbefindende.

Resultaterne leverer indspark til både den danske offentlige sektor og den internationale forskningslitteratur om administrative byrder. Artiklen er således blandt de første i forskningslitteraturen om administrative byrder til at anvende en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse til at afdække *oplevelser* af byrder. Tidligere studier har typisk brugt repræsentative spørgeskemaundersøgelser til at undersøge opbakning til administrative byrder (se fx Halling, Herd og Moynihan, 2023) eller bekvemmelighedssamples af specifikke målgrupper, fx arbejdsløse, til at undersøge oplevelser af byrder (se fx Döring og Madsen, 2022). Fordelen ved at bruge repræsentative spørgeskemaundersøgelser til at afdække oplevelser af byrder er dels, at resultaterne med større sikkerhed er gældende for den samlede population i den kontekst, der studeres. Derudover åbner det op for i langt højere grad at studere og sammenligne byrdefulde oplevelser på tværs af landegrænser. I og med at denne artikel primært er tiltænkt et dansk publikum, har den kun fokus på Danmark, men det vil være relativt ligetil for fremtidige undersøgelser at afdække, om borgere i forskellige velfærdsstatstyper fx oplever forskellige byrder.

For den danske offentlige sektor er det væsentligt at være opmærksom på, at byrdefulde oplevelser i sundhedsvæsenet er ulige fordelt. Studiet skriver sig dermed ind i en større litteratur om ulighed i møder med den offentlige sektor. Allerede den første magtudredning satte fokus på emnet og belyste blandt andet

ulighed i børneforsorgen og blandt langtidsledige (Järvinen, Larsen og Mortensen, 1997). Siden har studier indenfor især sociologi og offentlig forvaltning vist, at møder med det offentlige kan være ulighedsskabende (se fx Mik-Meyer, 2007; Olsen, Kyhse-Andersen og Moynihan, 2022), ligesom sundhedsvidenskabelige studier har dokumenteret omfattende socioøkonomisk ulighed i adgangen til sundhed (Kjeld et al., 2022).

Selvom denne artikel dermed blot er en lille brik i et meget større puslespil, vil jeg fremhæve en central indsigt, som jeg håber, at læseren vil tage med videre: De samme krav, regler eller omstændigheder kan give sig udslag i vidt forskellige oplevelser blandt personer med henholdsvis godt og dårligt helbred eller godt og dårligt psykisk velbefindende. Mine resultater viser fx, at personer med dårligt helbred oplever forsinkelser som en større omkostning end personer med godt helbred. Det illustrerer, at faktorer, der for en rask person kan være ubetydelige, kan være en relativ stor omkostning for en syg person. Det er formentlig vanskeligt for sundhedssektoren at lave konkrete tiltag, der mindsker denne ulighed i byrdefulde oplevelser, men ikke desto mindre er den værd at være opmærksom på og forholde sig til. Og måske kreative offentlige organisationer eller ledere endda kan finde på løsninger, der kan være med til at mindske de byrdefulde oplevelser for personer med dårligt helbred.

Supplerende materiale

Supplerende materiale findes her samt via links i teksten.

Litteratur

- Baekgaard, Martin og Tara Tankink (2022). Administrative burden: Untangling a bowl of conceptual spaghetti. *Perspectives on Public Management and Governance* 5: 16-21.
- Baekgaard, Martin, Pamela Herd og Donald P. Moynihan (2022). Of "welfare queens" and "poor Carinas": Social constructions, deservingsness messaging and the mental health of welfare clients. *British Journal of Political Science* 53 (2).
- Bell, Elizabeth, Julian Christensen, Donald P. Moynihan og Pamela Herd (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.
- Bruch, Sarah K., Myra M. Ferree og Joe Soss (2010). From policy to polity: Democracy, paternalism, and the incorporation of disadvantaged citizens. *American Sociological Review* 75 (2): 205-226.

- 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.
- 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.
- 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 and Administration* 55 (4): 527-542.
- Collie, Alex, Luke Sheehan, Ashley McAllister og Genevieve Grant (2021). The learning, compliance, and psychological costs of applying for the Disability Support Pension. *Australian Journal of Public Administration* 80 (4): 873-890.
- 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.
- DeSalvo, Karen B., Nicole Bloser, Jiang He og Paul Muntner (2006). Mortality prediction with a single general self-rated health question. *Journal of General Internal Medicine* 21 (3): 267-275.
- Döring, Matthias og Jonas K. Madsen (2022). Mitigating psychological costs—The role of citizens' administrative literacy and social capital. *Public Administration Review* 82 (4): 671-681.
- Eisen, Susan V., Kathryn A. Bottonari, Mark E. Glickman, Avron Spiro, Mark R. Schultz, Lawrence Herz, Robert Rosenheck og Ethan S. Rofman (2011). The incremental value of self-reported mental health measures in predicting functional outcomes of veterans. *The Journal of Behavioral Health Services & Research* 38 (2): 170-190.
- Eurofound (2017). *European Quality of Life Survey 2016: Quality of life, quality of public services, and quality of society*.
- Halling, Aske og Martin Baekgaard (2024). Administrative burden in citizen-state interactions: A systematic literature review. *Journal of Public Administration Research and Theory* 34 (2): 180-195.
- Halling, Aske, Pamela Herd og Donald P. Moynihan (2023). How difficult should it be? Evidence of burden tolerance from a nationally representative sample. *Public Management Review* 25 (11): 2053-2072.
- Heinrich, Carolyn J., Sayil Camacho, Sarah C. Henderson, Mónica Hernández og Ela Joshi (2022). Consequences of administrative burden for social safety nets that

- support the healthy development of children. *Journal of Policy Analysis and Management* 41 (1): 11-44.
- Herd, Pamela og Donald P. Moynihan (2018). *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. Russell Sage Foundation.
- Järvinen, Margaretha, Jørgen Elm Larsen og Nils Mortensen (1997). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kjeld, Simone G., Louise A.S. Brautsh, Durita L. Svartá, Anne F. Hansen, Susan Andersen og Dina Danielsen (2022). *Social ulighed i mødet med sundhedsvæsenet – en systematisk litteraturgennemgang*. København: Sundhedsstyrelsen.
- Kyle, Michael A. og Austin B. Frakt (2021). Patient administrative burden in the US health care system. *Health Services Research* 56 (5): 755-765.
- Lasky-Fink, Jessica og Elizabeth Linos (2023). Improving delivery of the social safety net: The role of stigma. *Journal of Public Administration Research and Theory* 34 (2): 270-283.
- Madsen, Jonas K., Martin Baekgaard og Jon Kvist (2023). Scarcity and the mindsets of social welfare recipients: Evidence from a field experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 33 (4): 675-687.
- Mani, Anandi, Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir og Jiaying Zhao (2013). Poverty impedes cognitive function. *Science* 342 (6163): 976-981.
- Masood, Ayesha og Muhammad A. Nisar (2021). Administrative capital and citizens' responses to administrative burden. *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (1): 56-72.
- Mettler, Suzanne og Joe Soss (2004). The consequences of public policy for democratic citizenship: Bridging policy studies and mass politics. *Perspectives on Politics* 2 (1): 55-73.
- Mik-Meyer, Nanna (2007). *The power of citizens and professionals in welfare encounters: The influence of bureaucracy, market and psychology*. Manchester University Press.
- Moynihan, Donald P., Pamela Herd og Hope Harvey (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (1): 43-69.
- Nisar, Muhammad A. (2018). Overcoming resistance to resistance in public administration: Resistance strategies of marginalized publics in citizen-state interactions. *Public Administration and Development* 38 (1).
- O'Brien, Robert M. (2007). A caution regarding rules of thumb for variance inflation factors. *Quality and Quantity* 41 (5): 673-690.
- Olsen, Asmus L. (2014). Tærskelvariable og tærskelværdier: en introduktion til regressions-diskontinuitetsdesignet. *Politica* 46 (1): 42-59.
- Olsen, Asmus L., Jonas H. Kyhse-Andersen og Donald P. Moynihan, D. (2022). The unequal distribution of opportunity: A national audit study of bureaucratic dis-

- crimination in primary school access. *American Journal of Political Science* 66 (3): 587-603.
- Protheroe, Joanne, Helen Brooks, Carolyn Chew-Graham, Caroline Gardner og Anne Rogers (2013). "Permission to participate?" A qualitative study of participation in patients from differing socio-economic backgrounds. *Journal of Health Psychology* 18 (8): 1046-1055.
- Rogvi, Sofie á, Ann D. Guassora, Nina Tvistholm, Gitte Wind og Ulla Christensen (2021). "It is a full-time job to be ill": Patient work involved in attending formal diabetes care among socially vulnerable Danish type 2 diabetes patients. *Qualitative Health Research* 31 (14): 2629-2640.
- Schröder, Sara L., Astrid Fink og Matthias Richter (2018). Socioeconomic differences in experiences with treatment of coronary heart disease: A qualitative study from the perspective of elderly patients. *BMJ Open* 8 (11).
- SDU (2017). *Københavnernes går ikke så ofte til læge som sønder- og midtjyder og bornholmere*.
- Shah, Anuj K., Sendhir Mullainathan og Eldar Shafir (2012). Some consequences of having too little. *Science* 338 (6107): 682-685.
- Shippee, Nathan D., Nilay D. Shah, Carl R. May, Frances S. Mair og Victor M. Montori (2012). Cumulative complexity: A functional, patient-centered model of patient complexity can improve research and practice. *Journal of Clinical Epidemiology* 65 (10): 1041-1051.
- Spencer-Bonilla, Gabriella, Ana R. Quiñones og Victor M. Montori (2017). Assessing the burden of treatment. *Journal of General Internal Medicine* 32 (10): 1141-1145.
- Suchy, Yana (2009). Executive functioning: Overview, assessment, and research issues for non-neuropsychologists. *Annals of Behavioral Medicine* 37 (2): 106-116.
- Sundhedsstyrelsen (2015). *Forebyggelse på ældreområdet. Håndbog til kommunerne*. København: Sundhedsstyrelsen.
- Thomsen, Mette K., Martin Bækgaard og Ulrich Thy Jensen (2020). The psychological costs of citizen coproduction. *Journal of Public Administration Research and Theory* 30 (4): 656-673.
- Topp, Christian W., Søren D. Østergaard, Susan Søndergaard og Per Bech (2015). The WHO-5 well-being index: A systematic review of the literature. *Psychotherapy and Psychosomatics* 84 (3): 167-176.

Helle Ørsted Nielsen og Vibeke Lehmann Nielsen
Jo større administrative byrder, desto mere bliver det, som myndighederne siger ... Vi orker ikke andet. Eller?

Artiklen undersøger sammenhængen mellem borgernes opfattelse af administrative byrder og deres adfærd i interaktioner med offentlige myndigheder. Traditionelt forventes stor byrdeopfattelse at føre til passiv adfærd (*flight*). Artiklen argumenterer dog for, at byrder også kan fremkalde følelsesbaserede reaktioner som *fight* eller *befriend*. Undersøgelsen viser, at større byrdeopfattelse fører til mere *fight*-reaktion og mindre passivitet. Det er kun for ressourcestærke borgere, at stor byrdeopfattelse fører til passivitet. Det er dog værd at bemærke, at flere ressourcer generelt medfører mindre byrdeopfattelse. Så udover at *fight* er en mere sandsynlig reaktion på store opfattede administrative byrder end *flight*, så peger resultaterne på en social skævhed i byrdeopfattelse og adfærd.

Nøgleord: administrative byrder, interaktion med offentlige myndigheder, borgeradfærd, social skævhed, *flight*, *fight* or *befriend*

Det er en fremtrædende hypotese i litteraturen, at borgere både oplever og håndterer administrative byrder forskelligt, og det er en central forventning, at mindre ressourcestærke borgere typisk opfatter byrderne som større og har vanskeligere ved at håndtere de barrierer, som de administrative byrder skaber i mødet med det offentlige (Bækgaard, 2023). Men som påpeget af Masood og Nisar (2021), er der relativt lidt forskning, der analyserer, hvordan borgere konkret håndterer byrdefulde interaktioner med det offentlige.

Som bidrag til litteraturen om administrative byrder fokuserer nærværende artikel for det første på, om borgernes opfattelse af byrder i interaktioner med offentlige myndigheder – specifikt danske kommunale byggemyndigheder – afspejler ressourceforskelle. Således at jo færre ressourcer man har, desto mere byrdefuldt et billede har man af interaktioner med byggemyndighederne. Dernæst fokuserer artiklen på borgernes opfattelse af administrative byrder som mulig determinant for deres adfærd i interaktioner med de kommunale byggemyndigheder.

Vi undersøger, om borgernes adfærd i mødet afspejler, i hvilken grad de opfatter mødet som belastende. Fører et højt niveau af opfattede administrative byrder fx til en mere passiv og opgivende adfærd, eller fremkalder det trods? Og er denne mulige sammenhæng mellem opfattelse af administrative byrder og adfærd i interaktionen betinget af borgernes ressourcer?

Hermed sætter artiklen først og fremmest fokus på motivationsmekanismerne bag borgernes adfærd. Konceptualiseringen af byrder som omkostninger i litteraturen om administrative byrder antyder, at borgernes adfærd er styret af rationelle omkostningsovervejelser, herunder at de afholder sig fra interaktioner, der er byrdefulde. Baseret på psykologi om grundlæggende modeller for håndtering af stressende situationer kan man imidlertid diskutere, om det er realistisk at antage, at borgerne er rationelle aktører, der viger tilbage for omkostninger, idet den psykologiske litteratur påpeger *fight* og *befriend* som alternativer til den forventede *flight*-reaktion. Indsigt i de grundlæggende motivationsmekanismer for borgernes interaktionsadfærd er central for vores forståelse af, hvordan borgere reagerer i interaktion med offentlige myndigheder, og dermed for vores teorier om sammenhænge mellem administrative byrder og borgeradfærd.

Sekundært sætter artiklen fokus på, hvorvidt borgernes ressourcer påvirker både deres opfattelser af administrative byrder og den adfærdsmæssige konsekvens heraf, og dermed om ressourceknaphed påvirker adfærd både direkte og indirekte gennem opfattelsen af administrative byrder. Blicher ressource svage borgere dobbelttramet af deres ressourceknaphed, i og med at de først opfattelsesmæssigt og dernæst ovenikøbet – qua deres ressourcer – adfærdsmæssigt reagerer anderledes end mere ressourcestærke borgere, eller er det kun indirekte som følge af deres opfattelse, at de reagerer anderledes? Denne indsigt er relevant for, hvordan vi som samfund kan dæmme op for eventuelle ulighedsreproducerende effekter af administrative byrder.

Artiklens empiriske analyser bygger på data fra en elektronisk survey blandt et repræsentativt udsnit (stikprøvestørrelse = 1460) af den danske befolkning mellem 30 og 70 år stratificeret i forhold til alder, køn og uddannelseslængde. Surveyen omhandler som nævnt hypotetiske interaktioner med kommunale byggemyndigheder.

De empiriske analyser viser, at de fleste borgere er mere tilbøjelige til at reagere med en *fight*-respons og mindre tilbøjelige til at udvise passiv adfærd, når de opfatter administrative byrder som store. Det er veluddannede, der reagerer med omkostningsrationel *flight*-reaktion, hvis de oplever byrderne som store. Desuden viser analyserne social skævhed i opfattelsen af, hvor byrdefuld interaktion med de kommunale byggemyndigheder er. Jo færre ressourcer desto

højere byrdeopfattelse. Som forventet varierer borgernes adfærd også med ressourcer, idet længere uddannelse og relevant socialt netværk øger sandsynligheden for at gå aktivt ind i interaktionen med byggemyndighederne. Metodiske og teoretiske forklaringer herpå diskuteres sidst i artiklen.

Borgeres adfærd i interaktioner med offentlige myndigheder

Der er som nævnt kun sparsom viden om, hvordan borgere håndterer byrdefulde interaktioner med det offentlige (Masood og Nisar, 2021). Det på trods af at vi fra en del studier ved, at borgeres adfærd i interaktioner med offentlige myndigheder har betydning for frontlinjemedarbejderes beslutninger og dermed for policy-outcomes (Jilke og Tummers, 2018; Lipsky, 2010; Braithwaite, 2003, 2009; Nielsen og Parker, 2009; Etienne, 2013).

Tidligere tiders opfattelse af borgere som sidste led i en top-down implementering af offentlige politikker er i de senere år blevet erstattet eller komplementeret af en forståelse af borgere som aktive samskabere af offentlige politikker (Herd og Moynihan, 2019; Nielsen, Nielsen og Bisgaard, 2021; Mik-Meyer, 2017; Alford, 2009; Nabatchi, Sancino og Sicilia, 2017). Det er sket i praksis, hvor beslutningstagere ser borgerne som nødvendige bidragsydere i den fortsatte udvikling af velfærdsstaten, og i implementerings- og forvaltningsforskningen, hvor man har blik for, at borgere ikke blot passivt modtager medarbejdernes beslutninger, men ofte interagerer aktivt med dem og søger at påvirke beslutningerne til egen fordel (Nielsen, Nielsen og Bisgaard, 2021; Braithwaite, 2003). Dermed ikke sagt, at den offentlige forvaltnings frontlinje ikke ofte står stærkest i magtrelationen til borgerne, men der er forskelle i borgernes adfærd, som kan påvirke både interaktionen og udfaldet heraf (Nielsen, 2002; 2007; Bruhn og Ekström, 2017).

En række nyere studier har afdækket forskellige typer borgeradfærd i interaktion med offentlige myndigheder. Hirschmans *exit*-begreb er fx blevet undersøgt i eksperimentelle studier af interaktioner mellem borgere og det offentlige (James og Jilke, 2017; Ryzin og Van de Walle, 2016 i James og Jilke, 2017). Exit til andre udbydere er imidlertid ikke en relevant reaktion på områder, hvor borgerne ikke har mulighed for at vælge, fx regulering eller visse offentlige ydelser som kontanthjælp. Desuden har studier af specifikke målgrupper som hjemløse eller kontanthjælpsmodtagere samt studier af bredere målgrupper vist andre adfærdsformer end exit i borgeres interaktioner med offentlige myndigheder. Studier af borgernes interaktionsadfærd viser således, at adfærden grundlæggende kan karakteriseres både i forhold til grader af aktivitet versus passivitet og i forhold til grader af samarbejde versus opposition (Nielsen, Nielsen og Bisgaard, 2021; se også Nisar (2018), der identificerede en adfærdsdimension, der går fra

overgivelse til konfrontation). På tværs af casestudier såvel som i surveybaserede studier har man afdækket adfærd, der varierer fra mere udfordrende former som at anfægte myndighedens legitimitet ved at bede om dokumentation, sætte spørgsmålstejn ved beslutninger eller klage (Kagan og Scholz, 1984; Sunshine og Tyler, 2003; Murphy, Hinds og Fleming, 2008) til mere strategiske interaktioner som *game-playing*, hvor borgeren søger at udnytte regler til egen fordel eller deler information selektivt (Peeters, Gofen og Meza, 2020; Bisgaard, 2020; Braithwaite, 2003), eller proaktive, men mindre manipulerende tilgange, hvor borgeren fx kommer med egne forslag til løsninger (Bisgaard, 2020; Stax, 2005). I en mere samarbejdende tilgang kan borgere søge at skabe god stemning i relationen eller være imødekommende overfor markarbejderes krav og forventninger (Ellis, 2019; Nielsen, 2005). Endelig kan borgere som den mest passive adfærdsform uden modspil eller indspil acceptere myndighedens krav og afgørelser, hvilket Braithwaite (2009) betegner som kapitulation.

Adfærd er dog ikke afgrænset til det konkrete møde mellem borgere og offentlige myndigheder. I deres bestræbelse på en mere systematisk konceptualisering af markarbejderes copingstrategier påpeger Tummers et al. (2015), at copingadfærd også kan foregå uden for den egentlige interaktion. Nielsen, Nielsen og Bisgaard (2021) argumenterer på den baggrund for, at et begrebsapparat for borgeradfærd ligeledes bør omfatte graden af forberedelse af direkte møder med offentlige myndigheder, fx i form af informationssøgning om den lovgivning og praksis der er relevant for mødet med det offentlige, eller i form af at søge rådgivning i ens sociale netværk om hvordan man bedst muligt håndterer mødet eller lever op til regler eller kriterier for en ydelse.

I overensstemmelse med disse bidrag (Nielsen, Nielsen og Bisgaard, 2021; Tummers et al., 2015) definerer vi adfærd som *de adfærdsmæssige handlinger, borgere udfolder under og i forberedelsen af møder med offentlige myndigheder med henblik på at kunne håndtere interaktionen med det offentlige*. I næste sektion uddyber vi, hvordan opfattelsen af administrative byrder kan forventes at motivere borgeres adfærd.

Administrative byrder og adfærd

Administrative byrder angiver omkostninger, borgere oplever i deres interaktioner med offentlige myndigheder (Moynihan, Herd og Harvey, 2015). Som påpeget af Masood og Nisar (2021), kan den eksisterende forskning i administrative byrder opdeles i to perspektiver: et med fokus på årsager til administrative byrder, primært organisatoriske og politiske forklaringer (Peeters, 2020; Moynihan, Herd og Harvey, 2015; Herd og Moynihan, 2019; Bashir og Nisar, 2020), og et med fokus på konsekvenserne af byrdefulde administrative regler

og procedurer. Indenfor det sidste perspektiv har der været fokus på konsekvenser, dels i form af hvorvidt man opsøger det offentlige og udnytter de services og rettigheder, som man formelt har adgang til (Zeckhauser, 2019; Bhargava og Manoli, 2015; Homonoff og Somerville, 2021; Deshpande og Li, 2019; Lopoo, Heflin og Boskovski, 2020; Barnes, 2021, Brodtkin og Majmundar, 2010; Bell et al., 2023), dels i form af såkaldt policyfeedback-konsekvenser, dvs. konsekvenser for borgernes samfundsmæssige og politiske tillid, politiske engagement, oplevelse af medborgerskab samt følelsen af at være en ”lige og værdig borger” (Soss og Schram, 2007; Moynihan og Soss, 2014; Soss, 1999; Mettler og Soss, 2002; Keiser og Miller, 2019; Goss, Barnes og Rose, 2019; Yerramsetti, Soni og Mali, 2022; Kumlin, 2004).

Administrative byrder begrebsliggøres ofte (jf. Moynihan, Herd og Harvey, 2015) som tre typer omkostninger: *læringsomkostninger*, der er forbundet med at sætte sig ind i rettigheder og regler eller adfærdsnormer for interaktioner med offentlige myndigheder, *psykologiske omkostninger*, der beskriver det ubehag eller den mentale indsats, der kan være forbundet med sådanne interaktioner, og endelig *efterlevelsedomkostninger*, der beskriver den tid og de penge m.m., borgerne skal lægge i at leve op til krav, fx udfylde dokumenter eller betale for rådgivning i en byggesag (Herd og Moynihan, 2019; Halling og Bækgaard, 2024). Denne opdeling i tre typer omkostninger er anerkendt og hyppigt anvendt i litteraturen, men samtidig er det ofte i empiriske studier vanskeligt at adskille dem (Bækgaard og Tankink, 2022), hvorfor vi – som det vil fremgå senere – operationaliserer administrative byrder som ét samlet begreb, der dog indeholder mål for hver af de tre typer omkostninger.

Administrative byrder kan afspejle egentlige erfaringer, men de kan også være anticiperede, dvs. baseret på oplevelser fra tidligere interaktioner eller forestillinger om, at det er byrdefuldt at interagere med offentlige myndigheder. Nogle studier har fundet, at borgere afholdt sig fra at søge om offentlige ydelser, fordi de ikke troede, de levede op til kriterierne, eller fordi de opfattede det at modtage en ydelse som socialt stigmatiserende (Bartlett et al., 2004; Moynihan, Herd og Harvey, 2015; Halling og Bækgaard, 2024). I denne artikel undersøger vi *anticiperede* administrative byrder. Qua vores undersøgelsesmetode (survey) og forskningsspørgsmål (byrders betydning for forskelle i adfærd) måles respondenternes anticiperede administrative byrder statistisk (dvs. hvordan de var på undersøgelsestidspunktet). Begrebet skal dog stadig betragtes som en dynamisk størrelse, der kan forandres som følge af egne og andres oplevelser. Bækgaard og Madsen (2024) viser fx, at de psykologiske omkostninger ofte forøges, jo tættere borgerne kommer på den faktiske interaktion. Derfor er vores mål for borgernes anticiperede administrative byrder formodentlig konservativt.

Idéen om, at borgere på grund af administrative byrder undlader at søge om ydelser, de kunne have krav på, indikerer, at deres adfærd er motiveret af en rationel afvejning af, om det er besværet værd at interagere med det offentlige (Bhargava og Manoli, 2015; Shafir, 2014). Som forklaring på adfærd kan en sådan cost-benefit-forståelse imidlertid kun forudsige grader af aktivitet. Her vil en generel forudsigelse være, at borgere, der opfatter administrative byrder som store, vil forholde sig relativt passivt, herunder undlade at forberede sig til interaktionen og hvis muligt helt trække sig.

Man kan dog med Hirschmans (1970) begreber om exit og *voice* argumentere for, at det ikke kun er omkostningsundgåelse i form af exit, som kan siges at være motiveret af en rationel beregning, men også *voicing* i form af at opponere aktivt i mødet med de offentlige myndigheder. Ved *voice* går beregningen på, at fordelene ved at engagere sig (*voice*) overstiger omkostningerne. I så fald vil adfærd være drevet af opfattede fordele, mens begrebet administrative byrder eksplicit handler om omkostninger. Indenfor rammerne af litteraturen om administrative byrder er der altså ingen grund til umiddelbart at forvente, at højere oplevede omkostninger vil motivere et mere intenst engagement med eller opponeren overfor offentlige myndigheder via *voice*. Forventningen er derfor: Jo større opfattede administrative byrder desto mindre aktiv adfærd.

En del forskning, der kobler kognitiv psykologi og adfærdsstudier (*behavioral public administration*), sår dog tvivl om, hvor godt en omkostningsrationel tilgang indfanger borgeres adfærd, idet individers beslutninger ofte præges af kognitive begrænsninger og brug af forenklende heuristikker (Grimmelikhuisen et al., 2017; Christensen et al., 2020; Chudnovsky og Peeters, 2021).

Samtidig ignorerer den omkostningsrationelle tankegang væsentlige aspekter af interaktionen mellem borgere og det offentlige. For det første kendetegnes disse interaktioner typisk af, at borgeren har noget på spil, fx en ydelse eller til-ladelse man gerne vil have, eller en regulering man risikerer at overtræde. Dertil kommer, at borgeren er amatør i mødet med den professionelle markarbejder (Goodsell, 1981). Tilsammen kan disse forhold gøre, at borgeren kan opleve mødet med det offentlige som stressfyldt (Crosswell og Lockwood, 2020). Disse aspekter ved interaktionen indikerer, at det er frugtbart at anerkende adfærd som motiveret af psykosociale faktorer.

Psykologisk forskning har identificeret tre typer adfærdsreaktioner på stressfyldte begivenheder (Taylor et al., 2000). For det første kan borgere gå imod (*fight*) den offentlige myndighed, hvilket ofte er ansporet af vrede (Taylor et al., 2000). Studier har fx vist, at folk, der bliver vrede, er mere tilbøjelige til at forsvare deres egeninteresse (Sell, 2011) eller, når vreden gælder social uretfærdighed, til at engagere sig i politisk aktivisme (Vasilopoulos, 2019). For det andet

kan folk reagere på stress ved at flygte fra eller undgå den stressfyldte situation, hvilket typisk er motiveret af angst (Taylor et al., 2000). For de tredje kan borgere reagere på stress ved at forsøge at skabe en venskabelig relation, hvilket udspringer af et behov for at føle forbundethed (Taylor et al., 2000).

Den psykologiske forskning lægger således op til, at sammenhængen mellem opfattelsen af administrative byrder og borgeres interaktionsadfærd kan variere alt efter, om adfærd drives af vrede, angst eller et behov for forbundethed. En fight-respons drevet af vrede over administrative byrder kunne således føre til mere oppositionel adfærd i selve mødet med den offentlige myndighed, men også aktiv forberedelse til selve mødet, så borgeren optimerer sin mulighed for et positivt udfald. Derimod må en flight-respons drevet af angst eller ubehag ved administrative byrder forventes at føre til adfærd i den passive ende af spektret med meget lidt opposition eller egentlig kapitulation, og evt. at borgeren undgår at forberede sig til interaktionen. Endelig kunne behovet for forbundethed føre til samarbejdende adfærd (befriend), hvor borgeren vil søge at opnå en alliance med markarbejderen og derved få hjælp til at overvinde de administrative byrder, evt. koblet med nogen forberedelse. Samlet set giver det psykologiske perspektiv anledning til mere nuancerede forventninger til, hvordan opfattelsen af administrative byrder kan påvirke adfærd end den mere omkostningsrationelle tilgang.

Den psykologiske *fight, flight or befriend*-model giver imidlertid ikke et solidt grundlag for at opstille præcise forventninger om, hvilken af de tre reaktionstyper der følger af høje anticiperede administrative byrder. Omvendt kan der tydeligt udledes en forventning om, at passivitet (flight) ikke vil være den eneste observerbare reaktion på en opfattet stor byrde.

Ressourceforskelle og byrdeopfattelse

Det er som nævnt en central forventning og et hyppigt fund i litteraturen om administrative byrder, at mindre ressourcestærke borgere oplever byrderne som større end mere ressourcestærke borgere, ligesom ressourcer kan bidrage til forskellige forudsætninger til at håndtere byrder (Bækgaard, 2023; Halling og Bækgaard, 2024). Halling og Bækgaards (2024) litteraturreview om administrative byrder oplister forskellige ressourcer, der har betydning for borgeres opfattelse eller håndtering af byrder. For det første er der specifikke kompetencer i at håndtere interaktioner med det offentlige, herunder viden om og evnen til at forstå lovkrav, regler for støtte og viden om, hvordan man kommunikerer med det offentlige (Döring (2021) bruger begrebet *administrative literacy*). Dernæst ses borgerens subjektive opfattelse af egne kompetencer i forhold til at navigere i møder med offentlige myndigheder som en ressource. Bisgaard (2023) bruger

her begrebet *bureaucratic self-efficacy*. Andre studier trækker på Bourdieus begreber om kapitalformer, herunder økonomisk kapital, kulturel kapital i form af uddannelse og social kapital i form af adgang til relevante netværk. Studierne viser, at sådanne ressourcer kan have betydning for borgeres oplevelse og/eller håndtering af administrative byrder (Halling og Bækgaard, 2024; Chudnovsky og Peeters, 2021; Masood og Nisar, 2021; Moynihan, Herd og Harvey, 2015).

En sådan ressourceforståelse er i overensstemmelse med ”en knaphedssykologi”, hvor påstanden er, at knaphed på væsentlige ressourcer påvirker ens måde at opleve verden og problemløse på (Becker, 1965; Mullainathan og Shafir, 2013). Med udgangspunkt heri inddrager vi som variabler for ressourcer penge, tid, viden og netværk, idet fravær af disse alle på forskellig vis afspejler knaphed. Forventningen er, at jo færre ressourcer man har, desto flere barrierer vil man se – dvs. jo større vil man vurdere de anticiperede administrative byrder til at være – og i jo højere grad vil man lade sig hæmme af dem. Der vil således være en betingende negativ effekt af relativt lave ressourcer. Endvidere vil ressourceforskelle også direkte påvirke adfærden.

Data og operationaliseringer

Til at undersøge de forventede sammenhænge anvendes data fra en elektronisk survey blandt et repræsentativt udsnit af den danske befolkning mellem 30 og 70 år¹ stratificeret i forhold til køn, alder og uddannelseslængde. Spørgeskemaet blev pilottestet blandt fem respondenter, der varierede mht. køn, alder og uddannelseslængde.

Svarprocenten var 53. Som det fremgår af tabel 1, er der i data lidt flere kvinder end mænd. Respondenterne er lidt ældre end surveypopulationen, og respondenter med ikkevestlig sociokulturel baggrund er underrepræsenteret sammenlignet med populationen. Endelig er respondenterne lidt mere veludannede end populationen, men der er ingen væsentlig forskel mht. indkomst.

I surveyen blev respondenterne via vignetter spurgt til, hvilken adfærd de ville udvise i en række situationer i relation til de lokale byggemyndigheder (se tabel 2 for ordlyd i vignetterne).

Efter hver vignet blev respondenterne bedt om at svare på en skala fra 0 til 10,² hvor sikkert det var, at de ville reagere overfor den pågældende myndighed på forskellige konkrete måder, der samlet set afspejler adfærdsdimensioner identificeret i den teoretiske og empiriske litteratur (Nielsen, Nielsen og Bisgaard, 2021; Nielsen og Nielsen, 2018). De centrale adfærdsdimensioner er: udfordre, foreslå alternative løsninger, anfægte legitimitet, game-playing, appellere til forståelse, kapitulere, søge støtte i netværk og vise imødekommenhed (se Nielsen, Nielsen og Bisgaard (2021) samt Nielsen og Nielsen (2018) for nærmere argu-

Table 1: Respondenternes repræsentativitet (pct.)

	Population	Respondenterne
Alder		
30-39	23	16
40-49	26	24
50-59	26	31
60-70	25	29
Køn		
Mand	50	48
Kvinde	50	52
Sociokulturel baggrund		
Vestlig	92	96
Ikkevestlig	8	4
Uddannelseslængde (længste)		
Folkeskolen	25	19
Ungdomsudd. (1-3 år)	42	43
Kort videregående udd. (< 3 år)	5	5
Mellemlang videregående udd. (3-4 år)	17	20
Lang videregående udd. (universitetskandidatgrad eller mere)	12	14
Indkomst (kr.)		
Ingen indkomst	2	1
< 100.000	6	5
100.000-200.000	29	23
200.000-300.000	37	43
300.000-400.000	17	19
> 400.000	10	10

mentation for samt operationalisering af disse adfærdsdimensioner. Se endvidere teknisk appendiks for nærmere operationalisering heraf).

Vi anser det for centralt at betragte adfærd som et multidimensionelt begreb, idet adfærdsdimensionerne ikke er gensidigt udelukkende, og det ikke er plausibelt, at virkelighedens borgere kun agerer på en af de nævnte adfærdsdimen-

Tablet 2: Vignetter vedr. interaktion med byggemyndigheder anvendt i survey

Byggemyndighederne

Forestil dig følgende situation: Du og en partner bor i hus og har bygget en carport med tilhørende redskabsskur uden først at tjekke gældende bygningsregler og lokalplaner. En dag får I et brev fra kommunens Teknik- og Miljøafdeling. Der står i brevet, at de er blevet orienteret om den nye carport, og at carporten ifølge deres opmålinger står en halv meter for tæt på skel (dvs. naboens grund) og dermed er ulovlig og skal ændres, så den opfylder reglerne. I brevet citeres de relevante regler.

Forestil dig følgende situation: Sagen vedr. carporten ruller videre. I har søgt om dispensation fra de gældende regler og heri vedlagt en udtalelse fra jeres nabo om, at de er ligeglade med, at carporten er bygget for tæt på skel. Kommunen giver imidlertid afslag på dispensation med den begrundelse, at byggeriet er ulovligt, og at reglerne ikke kun er et hensyn til nuværende men også til fremtidige naboer. De kræver derfor, at I rykker hele byggeriet en halv meter. Det vil enten koste et par weekenders hårdt arbejde (og lidt udgifter til byggematerialer, selvom meget kan genbruges) eller ca. 15.000 kr. til en tømrer.

Forestil dig følgende situation: Du og en partner bor fortsat i hus, men nu vil I gerne bygge en mindre tilbygning til huset, da I har brug for et par værelser mere. I har sammen med en lokal entreprenør/murer tegnet forskellige løsninger. Den løsning, som I allerhelst vil have, kræver imidlertid, at et par regler i bygningsreglementet bliver bøjet lidt. Der er tale om noget, der ikke forringer husets sikkerhed eller værdi.

sioner. Tværtimod er det en realistisk forventning, at borgere udviser alle ni adfærdsdimensioner, men i forskellige grader. Ud fra den logik har vi tidligere (se Nielsen og Nielsen, 2018) ved hjælp af klyngeanalyse på samme datasæt, som anvendes i denne artikel, identificeret følgende tre adfærdstyper.³

1. De passive (N = 249) scorer generelt lavt på adfærdsdimensionerne. De er sammenlignet med de øvrige adfærdstyper mindst tilbøjelige til at søge information eller søge støtte i deres netværk og mindre tilbøjelige til at gå aktivt ind i samspillet med byggemyndighederne ved at foreslå alternative løsninger eller betvivle kommunens udlægning af sagen. Passiv adfærd kan således forstås som en flight-reaktion.
2. Aktivisterne (N = 305) har relativt høje scorer på de fleste adfærdsdimensioner. De adskiller sig fra opponenterne (se nedenfor) ved højere scorer på at udfordre myndigheden, game-playing og appellere til forståelse, men også at vise imødekommenhed, hvorimod opponenterne er markant mere tilbøjelige til at kapitulere. I forhold til de psykologiske reaktioner afspejler aktivisme elementer af både fight og befriend.

3. Opponentene (N = 146) scorer relativt højt på adfærd, der handler om at undersøge mulighederne for at få den ønskede afgørelse fra kommunen, fx søge råd og støtte i netværk, men er også parate til at sætte spørgsmålstegn ved myndighedens afgørelser (anfægte legitimiteten). Omvendt er de i langt højere grad end de øvrige parate til at kapitulere, ligesom de er mindst tilbøjelige til at udfordre sagsbehandlingen. Ift. psykologiske reaktioner rummer denne adfærdstype både fight og flight.

Det kan selvsagt diskuteres, hvor valide selvrapporterede data om intentionel adfærd er. For at imødekomme problematikken har vi dels søgt at formulere så konkrete og virkelighedsnære vignetter som muligt, dels at spørge ind til så mange og varierede adfærdsmuligheder som muligt med det formål at legitimere forskellige former for adfærd. Desuden har vi i survey og analyser inkluderet et batteri af spørgsmål til måling af respondenternes *social desirability bias* (SDB) og dermed deres potentielle tendens til at svare mere socialt korrekt, end man måske reelt ville reagere (Hays, Hayashi og Stewart, 1989).⁴ Endelig blev respondenterne i pilottesten spurgt, om de manglede reaktionsmuligheder, hvilket ingen af dem vurderede.

Den afhængige variabel i artiklens analyser er således inddelingen i de tre beskrevne adfærdstyper og afspejler, hvorvidt og med hvilken ihærdighed man som borger vil forsøge at kæmpe for egne ønsker og drømme for boligen eller uden modstand accepterer myndighedernes krav.

De anticiperede administrative byrder er målt gennem et formativt indeks, der bygger på de i tabel 3 viste surveyitems, der indfanger læringsomkostninger (item 1), psykologiske omkostninger (item 2 og 3) og efterlevelsedomkostninger (item 4 og 5) (Moynihan, Herd og Harvey, 2015). Respondenterne blev bedt om at svare på en klassisk 5-punktsskala, hvor 1 = "helt uenig", og 5 = "helt enig".

Som nævnt i foregående afsnit, så var ambitionen med vores analyser ikke blot at undersøge en eventuel sammenhæng mellem borgernes anticiperede administrative byrder i forhold til kommunale byggemyndigheder og deres potentielle adfærd, men også hvorvidt anticipationen af byrder afspejler ressourcemæssige uligheder, og om den potentielle sammenhæng mellem byrdeopfattelse og adfærdsmæssig reaktion på denne opfattelse er forskellig, alt efter hvilke ressourcer man har at trække på.

Borgernes ressourcer operationaliseres som nævnt som spørgsmål om økonomisk råderum, tidsmæssigt overskud, uddannelseslængde samt et socialt netværk, der besidder relevant viden/erfaring. De enkelte resourcevariable er målt i surveyen via de i tabel 4 viste items.

Table 3: Operationalisering af anticiperede administrative byrder

Survey-items

1. Hvis man står og vil lave en mindre tilbygning til sit hus vil det være ekstremt tidskrævende at sætte sig ind i de gældende byggregler
 2. Man kan hurtigt komme til at føle sig dum, hvis man skal have noget med de kommunale byggemyndigheder at gøre
 3. Jeg ville ikke orke at skulle have noget med kommunale byggemyndigheder at gøre
 4. Hvis man skal have bygget selv det mindste (fx en carport) og være sikker på, at man ikke bryder nogle regler, kræver det eksperter eller håndværkere, som kender reglerne ud og ind
 5. Der skal rigtig meget papirarbejde til for at få byggetilladelse til at bygge fx en udestue
-

Som det fremgår, bygger vores analyser på data, hvor både vores afhængige variabel og vores uafhængige variable stammer fra samme datakilde (survey). Dette giver anledning til overvejelser om *common source bias* (Jakobsen og Jensen, 2015). For at reducere dette kontrollerer vi som nævnt for social desirability bias (Jakobsen og Jensen, 2015; Hays, Hayashi og Stewart, 1989). For yderligere at afbøde problemet blev spørgsmål om intenderet adfærd overfor byggemyndighederne bevidst placeret før spørgsmål, der måler de anticiperede administrative byrder.

De empiriske analyser består af to dele. Først analyseres sammenhængen mellem ressourcevariablene og de anticiperede administrative byrder. Disse analyser foretages ved hjælp af OLS-regression for hver af de tre byrdetyper. Dernæst analyseres sammenhængen mellem anticiperede byrder og intenderet interaktionsadfærd, og hvorvidt denne sammenhæng er betinget af ressourcerne. De analyser foretages via multinomial logistisk regression, hvor det er de marginale effekter, der afrapporteres. Da mulige betingende effekter af ressourcer modelleres som interaktionsvariable mellem hhv. variable for anticiperede administrative byrder og ressourcevariablene, skabes to analytiske udfordringer. For det første ville vi ideelt set gerne undgå at inddrage ressourcevariablene selvstændigt i de statistiske modeller, da vi ved at inddrage dem risikerer at "tømme" variablene for anticiperede administrative byrder for forklaringskraft (eftersom ressourcevariablene netop forventes at være bagvedliggende variationer i de anticiperede administrative byrder). Men hvis de udelades og kun medtages som led i interaktionsvariablene, risikerer vi fejlestimering. Derfor indgår de i modellerne, men konsekvensen er, at betydningen af de anticiperede administrative byrder testes meget konservativt i analyserne.

Tabel 4: Operationalisering af borgerressourcer

Ressource	Survey-items
Økonomisk råderum	<ul style="list-style-type: none"> • Hvis du pludselig fik en uventet udgift på 8.000 kr., som skulle betales inden for 14 dage, hvor vanskelig ville din situation så være? (Svarskala: 1 (meget vanskelig) til 5 (slet ikke vanskelig). Skalaen er efterfølgende vendt om).
Tidsmæssigt overskud	<ul style="list-style-type: none"> • Hvor tidspresset vurderer du, at du føler dig i hverdagen? (Svarskala: 1 (meget tidspresset) til 10 (slet ikke tidspresset). Skalaen er efterfølgende vendt om.)
Uddannelseslængde	<ul style="list-style-type: none"> • Danmarks Statistiks opgørelsesmetode vedr. borgeres højeste uddannelsesniveau gående fra 1 = folkeskolen til 5 = universitetskandidatgrad eller højere.
Kompetent socialt netværk	<ul style="list-style-type: none"> • Jeg har familie og venner, der har erfaring med diverse byggeprojekter og de kommunale byggemyndigheder, så dem ville jeg spørge, hvis jeg stod og skulle i gang med at bygge om/bygge til. • Hvis jeg en dag stod med et mindre byggeprojekt (fx havestue, carport eller lign.), har jeg folk med relevant uddannelse, som jeg kan trække på i forhold til at håndtere de kommunale byggemyndigheder (fx familie eller venner der er håndværkere, arkitekt, bygningskonstruktør eller lign.) <p>(Svarskala for begge items: 1 "helt uenig" til 5 "helt enig").</p>

Dernæst medfører modellering med interaktionsvariable en naturlig risiko for multikollinearitet. For at mindske denne og dermed sikre de meste valide estimater er de multinominale logistiske regressioner gennemført således, at insignifikante interaktionsled og dernæst ressourcevariable er taget ud af analyserne med de mest insignifikante først. Resultaterne af analyserne fremgår af næste afsnit.

Resultater

Tabel 5 viser, at ressourcer påvirker respondenternes anticipation af byrder ved interaktion med kommunale byggemyndigheder. For alle fire ressource typer gælder, at respondenter med flere ressourcer forventer færre administrative byrder. Sammenhængen er stærkest for økonomisk råderum (betakoefficient på -0,11) og dernæst for forekomsten af socialt netværk med relevante kompetencer (-0,05), men også uddannelsesniveau og oplevelsen af at have tid korrelerer negativt med anticiperede byrder (-0,02).

Table 5: Ressourcernes betydning for borgernes anticiperede administrative byrder forbundet med interaktion med byggemyndigheder

	Anticiperede administrative byrder	
Økonomisk råderum	-0,011***	(4,21)
Tid	-0,02**	(2,09)
Uddannelseslængde	-0,02**	(1,96)
Socialt netværk	-0,05*	(1,73)
Modelstatistik:		
N	633	
Justeret R ²	0,05	
F-test	8,83***	

Note: OLS-regression. *** = $p < 0,01$; ** = $p < 0,05$ (two-tailed). Standardiserede betakoefficienter med en absolut t-værdi i parentes.

Tabel 6 viser sammenhængen mellem anticiperede byrder, ressourcer og adfærd. Koefficienten dy/dx angiver sandsynligheden for at placere sig i hver af de tre adfærdsklynger afhængigt af respondentens forventning om at opleve administrative byrder. Analysen viser både den direkte og den interagerende påvirkning af ressourcer, men som nævnt medtager vi, for at reducere multikollinearitet, kun signifikante hoved- og interaktionsled for ressourcevariablerne.

Denne samlede analyse viser, at borgere, der oplever højere anticiperede administrative byrder, er mindre tilbøjelige til at udvise passiv adfærd og mere tilbøjelige til at udvise aktivist- og opponertadfærd, når der kontrolleres for uddannelseslængde, socialt netværk, social desirability bias og interaktion med ressourcer. De positive sammenhænge mellem anticiperede administrative byrder og hhv. aktivist- og opponertadfærd er dog ikke statistisk signifikante. Den signifikante negative sammenhæng mellem administrative byrder og passiv adfærd er relativt stærk (-0,18) og går imod den typiske forventning om, at jo højere administrative byrder, jo mere trækker borgerne sig fra interaktion med det offentlige. Den positive, men altså insignifikante, sammenhæng mellem administrative byrder og aktivismeadfærd (0,11) indikerer nogen støtte til en psykologisk baseret forklaring om, at borgere reagerer på stressende situationer med en fight-respons. Den positive sammenhæng mellem anticiperede administrative byrder og opponertadfærd kan også tolkes som en fight-respons, om end opponenter er kendetegnet ved at opgive kampen efter indledende protester.

Tabel 6: Average marginal effects, administrative byrder

	dy/dx	Std. error	P > z
Anticiperede administrative byrder			
Passive	-0,18	0,06	0,006
Aktivister	0,11	0,07	0,108
Opponenter	0,06	0,06	0,296
Uddannelseslængde			
Passive	-0,10	0,03	0,003
Aktivister	0,05	0,04	0,226
Opponenter	0,06	0,03	0,071
Socialt netværk			
Passive	-0,04	0,02	0,023
Aktivister	0,04	0,02	0,041
Opponenter	0,00	0,02	0,930
Social desirability bias			
Passive	-0,08	0,04	0,027
Aktivister	0,08	0,04	0,043
Opponenter	-0,04	0,03	0,913
Interaktion mellem anticiperede byrder og uddannelseslængde			
Passive	0,03	0,01	0,014
Aktivister	-0,01	0,01	0,319
Opponenter	-0,02	0,01	0,122

Note: Pseudo $R^2 = 0,02$, $N = 607$. Tabellen medtager kun signifikante interaktionsled og ressourcehovedled.

Blandt de undersøgte ressourcer er det kun uddannelseslængde og socialt netværk, der korrelerer med adfærd. Den direkte påvirkning af uddannelse på adfærd er således at reducere sandsynligheden for passiv adfærd og parallelt hermed at øge sandsynligheden for aktivisme og opponentadfærd. Igen er det kun den negative sammenhæng mellem administrative byrder og passiv adfærd, der er signifikant, men den positive sammenhæng mellem administrative byrder og

opponentadfærd er dog signifikant på 10 pct.-niveau. Socialt netværk med relevante kompetencer øger ligeledes aktivisme og reducerer passiv adfærd, mens der ikke er en direkte påvirkning af socialt netværk på opponentadfærd. Disse resultater er i overensstemmelse med knaphedspsykologien (Becker, 1965; Mullainathan og Shafir, 2013); forekomsten af sociale og økonomiske ressourcer øger borgerens tilbøjelighed til at se muligheder for at overvinde barrierer.

Som det fremgår af tabel 6, betinges sammenhængen mellem borgernes opfattelse af administrative byrder og adfærd af uddannelseslængde. Den negative sammenhæng mellem anticiperede byrder og passiv adfærd dæmpes af uddannelsesniveau, dvs. respondenter med højt uddannelsesniveau er mere tilbøjelige til at vise passiv adfærd, når de forventer høje efterlevelseshyrder, end folk med lavt uddannelsesniveau. Det kunne tyde på, at folk med højt uddannelsesniveau faktisk reagerer med en omkostningsbaseret flight-reaktion, når de opfatter mødet med det offentlige som byrdefuldt. Samtidig dæmper uddannelsesniveau den positive, men insignifikante, sammenhæng mellem høje anticiperede administrative byrder og aktivisme samt opponentadfærd. Men disse negative interaktionseffekter er små og insignifikante. Samlet peger analysen altså på, at borgere med højt uddannelsesniveau er mere tilbøjelige til at udvise passiv adfærd, når de anticiperer høje administrative byrder. Når det er sagt, skal man dog huske, at sandsynligheden for at finde folk med høj uddannelse og høje anticiperede administrative byrder ikke er stor, eftersom uddannelse i sig selv har en direkte negativ effekt på byrdeopfattelsen.

Diskussion og konklusion

Formålet med denne artikel var via fokus på sammenhængen mellem opfattede administrative byrder og interaktionsadfærd i relation til kommunale byggemyndigheder for det første at øge indsigten i grundlæggende motivationsmekanismer bag borgeres interaktionsadfærd. I hvor høj grad giver empirien belæg for at antage, at borgeres adfærd overfor offentlige myndigheder er præget af rationelle omkostningsovervejelser i forhold til mere psykologiske – emotionelle – reaktioner på stressfyldte situationer? Vores analyser går imod den rationelle antagelse og understøtter i højere grad en psykologisk baseret forklaring, idet borgere i højere grad reagerer med en fight-reaktion på stressende interaktioner med det offentlige. Dog viser vores analyser, at interaktion mellem højt uddannelsesniveau og høje anticiperede administrative byrder øger passiviteten. Der er altså veluddannede, der reagerer med omkostningsrationel flight-reaktion – hvis de oplever byrderne som høje, hvilket de generelt ikke gør.

En grund til, at vi finder en fight-respons på administrative byrder modsat tidligere undersøgelser, kan være, at meget af forskningen i administrative

byrder er gennemført i relation til velfærdsydelse og dermed indenfor en målgruppe, som i højere grad er ressourcetsvage, mens vores studie er baseret på et repræsentativt udsnit af danske borgere stratificeret efter køn, alder og uddannelseslængde og indenfor et område, der retter sig mod en bredere, muligvis mere magtfuld og positivt socialt konstrueret målgruppe.

Endvidere er vores studie udført i et nordisk velfærdssamfund, hvor alle borgere har et relativt hyppigt samspil med offentlige myndigheder og institutioner. I forhold til nogle andre lande kan danskernes bureaukratiske kompetence og bureaukratiske self-efficacy derfor forventes at være relativt høj. Derudover kan det tænkes, at mange danskere har en grundlæggende forventning om, at det offentlige og dets medarbejdere arbejder for dem. Det kan forklare, at borgerne engagerer sig temmelig aktivt med de offentlige myndigheder i stedet for at flygte. Endelig er de nordiske lande kendt som samfund med kort magtdistance, hvilket ligeledes kan være en årsag til, at højere oplevede omkostninger ikke fører til ren oppositionsadfærd som at gøre modstand og protestere, men hovedsageligt til mere aktivistisk adfærd.

Det andet formål med artiklens analyser var at undersøge dels sammenhængen mellem borgeres ressourcer og deres opfattelse af de administrative byrder, dels hvorvidt de opfattede byrders effekt på adfærden er betinget af deres ressourcer, således at relativt ressourcetsvage borgere så at sige dobbeltrammes af deres ressourceknaphed, idet de både mentalt og adfærdsmæssigt reagerer anderledes end mere ressourcestærke borgere. Analyserne understøtter samlet set, at der er social ulighed i, hvor byrdefuld interaktion med de kommunale byggemyndigheder opfattes. Såvel relativ knaphed i økonomisk råderum, tid og uddannelse som kompetent socialt netværk samvarierer med en opfattelse af de administrative byrder som relativt høje. Desuden viser analyserne, at ressourcer i form af uddannelse og kompetent socialt netværk mindsker sandsynligheden for passivitet overfor myndighederne og øger sandsynligheden for fight-respons. Det er dog kun med visse modifikationer muligt at sige, at ressourcetsvage borgere dobbeltrammes af deres ressourceknaphed, for selvom ressourceknapheden (af uddannelse og kompetent socialt netværk) får dem til at opfatte byrderne som relativt store, og de dermed rammes hårdere mentalt, så får denne byrdeopfattelse dem ikke til at udvise mere passiv adfærd. Dog fører knaphed på uddannelse og kompetent socialt netværk direkte til relativt mere passiv adfærd.

Analysens konklusioner skal ses i lyset af to forhold. For det første betyder vores estimationsmodel som nævnt, at analyserne er en konservativ test af de anteciperede byrders sammenhæng med adfærden. Dernæst er det vigtigt at lægge mærke til, at vores analysemodels samlede forklaringskraft er lav (pseudo $R^2 = 0,02$). Den forklarer således kun 2 pct. af den samlede variation i adfærden.

Det kan der være dels en metodisk, dels en mere substantiel forklaring på. For det første kan det være, at måden, hvorpå den afhængige variabel (borgernes interaktionsadfærd) er målt og konstrueret, afdækker så subtile forskelle, at den variation, som vores adfærdstyper dækker over, er vanskelig at forklare. Denne udfordring kan kun håndteres ved at afdække interaktionsadfærd via andre kilder, fx observation og sagsgennemgang.

Den mere substantielle forklaring er, at det i virkeligheden hverken er oplevede administrative byrder eller ressourcer, der primært forklarer forskellene mellem de forskellige adfærdstyper, men at det måske i højere grad er et spørgsmål om forskelle i personlighedstyper. Til fordel for den forklaring taler det faktum, at graden af social desirability bias som vist i tabel 6 har signifikant negativ betydning for sandsynligheden for at tilhøre gruppen af passive, men signifikant positiv betydning for at tilhøre gruppen af aktivister (men insignifikant for opponenterne).

På trods af disse forbehold viser vores studie et behov for en kompleks og nuanceret forståelse af interaktionen mellem stat og borger. Administrative byrder såsom lærings- og efterlevelsedomkostninger fremkalder således ikke nødvendigvis negative følelser og usamarbejdsvillig adfærd eller overgivelse. Det kan tyde på, at borgere – i hvert fald i velfærdsstater som Danmark – har tillid til staten og accepterer disse omkostninger som nødvendige for at optimere statens administrative beslutningstagning med hensyn til ressourceeffektivitet, lovlighed og retfærdighed. Store ”byrder” kan i tillidsbaserede og gensidige interaktioner opfattes som et kvalitetsstempel og som et rimeligt krav i forhold til at sikre velinformerede og dermed juridisk retfærdige beslutninger.

Teknisk appendiks

Teknisk appendiks findes her samt via link i teksten.

Noter

1. Den aldersmæssige afgrænsning af respondentgruppen er begrundet i et ønske om at øge sandsynligheden for, at respondenterne har erfaring med interaktion med offentlige myndigheder, idet en sådan erfaring øger sandsynligheden for, at respondenterne kan forholde sig realistisk til de i surveyen stillede vignetter.
2. Denne svarskala er senere i forbindelse med databehandling blevet omkodet til en skala fra 1 til 5 for at reducere måleusikkerhed. Vi vurderede efterfølgende, at den mere finmaskede skala fra 0 til 10 antog mere nuancerede forskelle i respondenternes svar end realistisk (Hansen, 2012: 315).
3. Vi har som følge af videre teoretisering og fortolkning af adfærdstyperne ændret betegnelsen for to af de identificerede adfærdstyper i forhold til betegnelserne i

publikationen fra 2018. Således betegnes de tidligere ”modspillere” i dag som ”aktiver”, og ”oplyste kapitulatorer” benævnes ”opponenter”. De bagvedliggende klyngeanalyser er dog de samme.

4. I SDB-indekset indgår følgende items: ”Jeg er altid høflig, selv overfor personer der er flabede eller uvenlige” (skalasvar efterfølgende vendt om). ”Der har været lejligheder, hvor jeg har udnyttet andre”. ”Nogle gange giver jeg igen i stedet for at tilgive og glemme”. ”Jeg bliver nogle gange utilfreds, når jeg ikke får min vilje”. ”Ligeegyldigt hvem jeg taler med, er jeg altid god til at lytte” (skalasvar efterfølgende vendt om). Svarmuligheder: 5-punktskala, hvor 1 = ”Helt sikkert sandt” og 5 = ”Helt sikkert falsk”).

Litteratur

- Alford, John (2009). *Engaging public sector clients: From service delivery to co-production*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Barnes, Carolyn Y. (2021). “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.
- Bartlett, Susan, Nancy Burstein, William Hamilton, Ryan Kling og Margaret Andrews (2004). *Food Stamp Program Access Study: Final Report*. Report prepared by Abt Associates Inc. under a research contract from the Economic Research Service. Electronic Publications from the Food Assistance & Nutrition Research Program E-FAN-03-013-3.
- Bashir, Mohsin og Muhammad Azfar Nisar (2020). Expectation vs reality: Political expediency and implementation of right to information laws. *Public Administration Quarterly* 44 (1): 3-30.
- Becker, Gary S. (1965). A theory of the allocation of time. *Issues in The Economic Journal* 75 (299): 493-517.
- 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.
- Bhargava, Saurabh og Dayanand Manoli (2015). Psychological frictions and the incomplete take-up of social benefits: Evidence from an IRS field experiment. *American Economic Review* 105 (11): 1-41.
- Bisgaard, Mette (2020). *Who works the system? Investigating gender differences in client behavior in child visitation disputes*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Bisgaard, Mette (2023). Dealing with bureaucracy: measuring citizens’ bureaucratic self-efficacy. *International Review of Public Administration* 28 (1): 45-63.

- Braithwaite, Valerie (2003). "Dancing with tax authorities: Motivational postures and non-compliant actions", pp. 15-39 i Valerie Braithwaite (red.), *Taxing democracy: Understanding tax avoidance and evasion*. Aldershot: Ashgate.
- Braithwaite, Valerie (2009). *Defiance in taxation and governance: Resisting and dismissing authority in a democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brodtkin, 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.
- Bruhn, Anders og Mats Ekström (2017). Towards a multi-level approach on frontline interactions in the public sector: Institutional transformations and the dynamics of real-time interactions. *Social Policy & Administration* 51: 195-215.
- Bækgaard, Martin (2023). Borgernes oplevelse af administrative byrder i kontakten med det offentlige: Resultater og anbefalinger fra et forskningsprojekt. *Administrativ Debat* 2023 (2): 29-32.
- Bækgaard, Martin og Jonas Krogh Madsen (2024). Anticipated administrative burdens: How proximity to upcoming compulsory meetings affect welfare recipients' experiences of administrative burden. *Public Administration* 102 (2): 425-443.
- Bækgaard, Martin og Tara Tankink (2022). Administrative burden: Untangling a bowl of conceptual spaghetti. *Perspectives on Public Management and Governance* 5 (1): 16-21.
- Christensen, Julian, Lene Aarøe, Martin Bækgaard, Pamela Herd og Donald P. Moynihan (2020). Human capital and administrative burden: The role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Admin Review* 80: 127-136.
- 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.
- Crosswell, Alexandra D. og Kimberly G. Lockwood (2020). Best practices for stress measurement: How to measure psychological stress in health research. *Health Psychology Open* 7 (2): 2055102920933072.
- Deshpande, Manasi og Yue Li (2019). Who is screened out? Application costs and the targeting of disability programs. *American Economic Journal: Economic Policy* 11 (4): 213-248.
- Döring, Matthias (2021). How-to bureaucracy: A concept of citizens' administrative literacy. *Administration & Society* 53 (8): 1155-1177.
- Ellis, Jane (2019). *Corruption, social sciences and the law: Exploration across the discipline*. New York: Routledge.
- Etienne, Julien (2013). Ambiguity and relational signaling. *Regulation & Governance* 7: 30-47.

- Goodsell, Charles T. (1981). *The public encounter: Where state and citizen meet*. Indiana University Press.
- Goss, Kristin A., Carolyn Barnes og Deondra Rose (2019). **Bringing organizations back in: Multilevel feedback effects on individual civic inclusion**. *Policy Stud Journal* 47: 451-470.
- Grimmelikhuijsen, Stephan, Sebastian Jilke, Asmus L. Olsen og Lars Tummers (2017). Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology. *Public Administration Review* 77 (1): 45-56.
- 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.
- Hansen, Kasper Møller (2012). Spørgeskemadesign, i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red.), *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hays, Ron D., Toshi Hayashi og Anita L. Stewart (1989). A five-item measure of socially desirable response set. *Educational and Psychological Measurement* 49: 629-636.
- Herd, Pamela og Donald P. Moynihan (2019). *Administrative burden: Policymaking by other means*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- Homonoff, Tatiana og Jason Somerville (2021). Program recertification costs: Evidence from SNAP. *American Economic Journal: Economic Policy* 13 (4): 271-298.
- Jakobsen, Morten og Rasmus Jensen (2015). Common method bias in public management studies. *International Public Management Journal* 18 (1): 3-30.
- James, Oliver og Sebastian Jilke (2017). Citizen and users' responses to public service failure: Experimentation about blame, exit, and voice, pp. 361-375 i Oliver James, Sebastian Jilke og Gregg G. Van Ryzin (red.), *Experiments in public management research: Challenges and contributions*. Cambridge Core.
- Jilke, Sebastian og Lars Tummers (2018). Which clients are deserving of help? A theoretical model and experimental test. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (2): 226-238.
- Kagan, Robert A. og John T. Scholz (1984). The "criminology of the corporation" and regulatory enforcement strategies, i Keith Hawkins og John Thomas (red.), *Enforcing regulation*. Boston: Kluwer-Nijhoff.
- Keiser, Lael R. og Susan Miller (2020). **Does administrative burden influence public support for government programs? Evidence from a survey experiment**. *Public Admin Review* 80: 137-150.
- Kumlin, Staffan (2004). *The personal and the political: How personal welfare state experiences affect political trust and ideology*. New York: Palgrave Macmillan.

- Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucrats: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation
- Lopoo, Leonard M., Colleen Heflin og Boskovski (2020). Testing behavioral interventions designed to improve on-time SNAP recertification. *Journal of Behavioral Public Administration, Center for Experimental and Behavioral Public Administration* 3 (2).
- 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.
- Mettler, Suzanne og Joe Soss (2004). The consequences of public policy for democratic citizenship: Bridging policy studies and mass politics. *Perspectives on Politics* 2 (1): 55-73.
- Mik-Meyer, Nanna (2017). *The power of citizens and professionals in welfare encounters: The influence of bureaucracy, market and psychology*. Manchester: Manchester University Press.
- Moynihan, Donald P. og Joe Soss (2014). Policy feedback and the politics of administration. *Public Administration Review* 74 (3): 320-332.
- Moynihan, Donald P., Pamela Herd og Hope Harvey (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (1): 43-69.
- Mullainathan, Sendhil og Eldar Shafir (2013). *Scarcity: The true cost of not having enough*. Penguin Books.
- Murphy, Kristina, Lyn Hinds og Jenny Fleming (2008). Encouraging public cooperation and support for police. *Policing and Society* 18 (2): 136-155.
- Nabatchi, Tina, Alessandro Sancino og Mariafrancesca Sicilia (2017). Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction. *Public Administration Review* 77 (5): 766-776.
- Nielsen, Vibeke Lehmann (2002). *Dialogens pris. Uformelle spilleregler, ressourceasymmetri og forskelsbehandling i offentligt tilsyn*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Nielsen, Vibeke Lehmann (2005). Power in public implementation: A complex, but important part of power studies. *Scandinavian Political Studies* 28 (4): 349-375.
- Nielsen, Vibeke Lehmann (2007). *Differential treatment and communicative interactions: Why the character of social interaction is important*. *Law & Policy* 29 (2): 257-283.
- Nielsen, Vibeke Lehmann og Christine Parker (2009). Testing responsive regulation in regulatory enforcement. *Regulation & Governance* 3 (4): 376-399.
- Nielsen, Vibeke Lehmann og Helle Ørsted Nielsen (2018). At bygge en mur eller en bro: Borgernes adfærd i mødet med det offentlige. *Politica* 50 (3): 287-307.

- Nielsen, Vibeke Lehmann, Helle Ørsted Nielsen og Mette Bisgaard (2021). Citizen reactions to bureaucratic encounters: Different ways of coping with public authorities. *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (2): 381-398.
- Nisar, Muhammad Azfar (2018) Overcoming resistance to resistance in public administration: Resistance strategies of marginalized publics in citizen-state interactions. *Public Administration and Development* 38 (1): 15-25.
- Peeters, Rik (2020). The political economy of administrative burdens: A theoretical framework for analyzing the organizational origins of administrative burdens. *Administration & Society* 52 (4): 566-592.
- Peeters, Rik, Anat Gofen og Oliver Meza (2020). Gaming the system: Responses to dissatisfaction with public services beyond exit and voice. *Public Administration* 98 (4): 824-839.
- Sell, Aaron N. (2011). The recalibrational theory and violent anger. *Aggression and Violent Behavior* 16 (5): 381-389.
- Shafir, Eldar (2014). Poverty and civil rights: A behavioral economics perspective. *University of Illinois Law Review* 205-230.
- Soss, Joe (1999). Lessons of welfare: Policy design, political learning, and political action. *American Political Science Review* 93 (2): 363-380.
- Soss, Joe og Sanford F. Schram (2007). A public transformed? Welfare reform and policy feedback. *American Political Science Review* 101 (1): 111-127.
- Stax, Tobias Brøner (2005). *Duetter fra anden sal på slottet: et interaktionelt perspektiv på samtaler mellem hjemløse og socialarbejdere*. Ph.d.-afhandling, Sociologisk Institut, Københavns Universitet & Socialforskningsinstituttet.
- Sunshine, Jason og Tom Tyler (2003). The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *Law & Society Review* 37 (3): 513-548.
- Taylor, S.E., L.C. Klein, B.P. Lewis, T.L. Gruenewald, R.A.R. Gurung og J.A. Updegraff (2000). Biobehavioral responses to stress in females: Tend-and-befriend, not fight-or-flight. *Psychological Review* 107 (3): 411-429.
- Tummers, Lars, 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.
- Vasilopoulos, Pavlos, George E. Marcus, Nicholas A. Valentino og Martial Foucault (2019). Fear, anger, and voting for the far right: Evidence from the November 13, 2015 Paris terror attacks. *Political Psychology* 40 (4): 679-704.
- Yerramsetti, Srinivas, Suparna Soni og Nidhi Vij Mali (2022). Administrative burden as intermediate negative policy feedback: Explaining low-income migrant exodus amid the COVID-19 pandemic in India. *Administrative Theory & Praxis* 44 (4): 277-297.

Zeckhauser, Richard J. (2019). Strategic sorting: The role of ordeals in health care (June 28). *HKS Working Paper No. RWP19-023*.

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 forudse 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 forudsigteligt (Bernards, 2021; Bernards et al., 2021; Gajduschek, 2003). For det første kan et fokus på øget fleksibilitet og responsivitet betyde et større skønmæssigt råderum for frontpersonalet, hvor det i højere grad bliver op til den enkelte medarbejder, hvordan sagerne skal håndteres, hvilket kan gøre udfaldet mere uforudsigteligt (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 uforudsigtelighed 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 uforudsigtelige 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.

Ole Helby Petersen

Virksomheders administrative byrder i offentlige udbud

Forvaltningsforskningen har i de senere år sat stor fokus på administrative byrder i mødet mellem borgere og staten. Denne artikel bidrager til litteraturen om administrative byrder ved at sætte fokus på virksomheders omkostninger i offentlige udbud. Artiklen præsenterer en konceptuel ramme til at analysere virksomheders lærings- og efterlevelseseomkostninger i offentlige udbudsprocesser. Rammens anvendelighed illustreres gennem to empiriske studier af danske virksomheders omkostninger ved at deltage i offentlige udbud. Analyserne viser, at virksomhedernes omkostninger til at forberede og afgive tilbud på offentlige udbud udgør en betydelig del af kontraktens værdi. Analyserne indikerer desuden, at byrderne især varierer betydeligt med offentlige ordregiveres design af udbudsprocesserne og i mindre grad med virksomhedernes administrative ressourcer. Jeg diskuterer afslutningsvis, hvordan offentlige ordregivere kan bruge indsigterne til at reducere virksomhedernes administrative byrder i udbud.

Nøgleord: administrative byrder, offentlige udbud, virksomheder, kontrakter, administrative ressourcer

Administrative byrder er en uundgåelig del af borgeres og virksomheders interaktion med den offentlige sektor (Heinrich, 2016; Herd og Moynihan, 2019). Disse byrder kan omfatte alt fra at udfylde formularer og dokumentere ret til offentlige ydelser til at overholde statslig regulering og lovgivning. Administrative byrder spiller en central rolle i borgeres oplevelse af møder med staten som retfærdige og effektive (Christensen et al., 2020; Madsen, Mikkelsen og Moynihan, 2022). Borgerne forventer, at staten sikrer en retfærdig og effektiv behandling, hvilket indebærer, at administrative processer opleves som klare, enkle og retfærdige. Desuden afhænger oplevelsen af byrder både af indretningen af offentlige regler og regulering og af ressourcer hos borgere og organisationer (Döring og Madsen, 2022; Halling og Bækgaard, 2023).

Administrative byrder opstår ikke kun i mødet mellem borgere og staten, men også i virksomheders interaktioner med staten. Virksomheder skal eksempelvis overholde krav til skatteindbetaling, revision og regnskabsaflæggelse samt fødevarerhåndtering og miljøregulering. I Danmark har der i mange år været en praksis for, at nye lovforslag ledsages af en vurdering af de administrative konsekvenser for erhvervslivet. I de seneste år er der også kommet fokus på

virksomheders omkostninger ved at være leverandør til den offentlige sektor – et område som udgør lidt over 400 milliarder kroner årligt, svarende til cirka en 1/3 af de samlede offentlige udgifter (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2023: 5). Undersøgelser af administrative byrder for virksomheder i offentlige udbudsprocesser er derfor potentielt af stor betydning for forvaltningsforskningen og samfundet.

I denne artikel fokuserer jeg på administrative byrder i virksomheders løsning af opgaver for den offentlige sektor gennem udbud af offentlige kontrakter. Jeg stiller to forskningsspørgsmål: Hvordan skaber offentlige udbud administrative byrder for virksomheder? Og hvilke faktorer ved udbud bidrager til at mindske eller forøge virksomhedernes administrative byrder i offentlige udbud? Ved at besvare disse spørgsmål bidrager artiklen til at udvide litteraturen om administrative byrder fra et fokus på interaktioner mellem borgere og staten til også at omfatte virksomheders omkostninger i samspillet med staten med offentlige udbud som empirisk genstandsfelt.

I næste afsnit præsenterer jeg en ramme til at forstå virksomheders administrative byrder samt fire hypoteser, som er styrende for den efterfølgende analyse. Dernæst præsenterer jeg resultaterne af to empiriske studier af virksomheders administrative byrder i offentlige udbud. Studierne måler med forskellige data størrelsen af disse omkostninger og belyser en række faktorer, som er forbundet med højere eller lavere lærings- og efterlevelsedomkostninger i offentlige udbud. Resultaterne af begge studier indikerer, at virksomheders administrative byrder især hænger sammen med designet af de offentlige udbudsprocesser (fx udbudsform, kontraktstørrelse, hvad der indkøbes), hvorimod virksomhedernes administrative ressourcer har relativt lille betydning for både lærings- og efterlevelsedomkostninger. På den baggrund diskuterer jeg implikationer for litteraturen om administrative byrder, og hvordan offentlige ordregivere kan bruge indsigterne til at reducere virksomhedernes administrative byrder.

Administrative byrder i offentlige udbud¹

Administrative byrder er lærings-, efterlevelsedomkostninger og psykologiske omkostninger, som borgere og organisationer oplever i mødet med offentlige myndigheder (Moynihan, Herd og Harvey, 2015; Halling og Bækgaard, 2023). *Læringsomkostninger* opstår ved indsamling og behandling af informationer om adgang til offentlige ydelser og programmer. *Efterlevelsedomkostninger* opstår ved at efterkomme administrative krav og procedurer for at opnå adgang til ydelser og programmer. Endelig opstår *psykologiske omkostninger* ved frustrationen ved at håndtere administrative processer, stigma og tab af autonomi i interaktioner med den offentlige sektor. Disse tre former for omkostninger bruges i forvalt-

ningslitteraturen til at undersøge administrative byrder i administration af offentlige programmer (Herd et al., 2013; Madsen og Mikkelsen, 2022; Masood og Nisar, 2021), adgang til valgdeltagelse (Burden et al., 2012) og kommunikation med offentlige og private leverandører af velfærdsydelser (Jilke, Van Dooren og Rys, 2018).

I denne artikel fokuserer jeg på udbud af kontrakter mellem virksomheder og den offentlige sektor, hvor udbud er defineret som processen med at søge efter, udarbejde løsningsbeskrivelser og afgive tilbud samt forhandle og underskrive kontrakter på levering af tjenesteydelser, varer eller anlægsarbejder til offentlige myndigheder. Disse udbudsprocesser udgør en væsentlig aktivitet i både offentlige organisationer og virksomheder og har potentielt store konsekvenser for effektivitet og omkostninger i både den offentlige og den private sektor. I 2022 udgjorde handel mellem offentlige organisationer og private virksomheder knap 1/6 af Danmarks samlede BNP (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2023: 5).

Administrative byrder er et resultat af politiske beslutninger og administrative handlinger i offentlige organisationer (Bækgaard et al., 2021: 808). Politikere, embedsmænd og frontlinjearbejdere kan – bevidst eller ubevidst – designe og implementere politikker på måder, der øger eller reducerer borgeres og organisationers lærings-, efterlevels- og psykologiske omkostninger (Carter, Scott og Mahallati, 2018; Herd og Moynihan, 2019). Derudover fokuserer nyere studier af administrative byrder i stigende grad på, hvordan menneskelige ressourcer (fx viden, erfaring, uddannelse, kognitive evner) påvirker borgeres oplevelse af mødet med den offentlige sektor og dens medarbejdere (Christensen et al., 2020). Menneskelige ressourcer inkluderer også administrativ kapital, dvs. hvordan borgere og organisationer forstår og håndterer administrative processer og regler (Masood og Nisar, 2021: Döring og Madsen, 2022).

Litteraturen om offentlige udbud og kontrakter har ofte konceptualiseret friktioner som transaktionsomkostninger ved offentlig og privat produktion af serviceydelser (Brown og Potoski, 2003; Levin og Tadelis, 2010). Med udgangspunkt i transaktionsomkostningsøkonomi (Coase, 1937; Williamson, 1996) har forvaltningslitteraturen ofte sammenlignet hierarkiske og markedsbaserede organiseringsformer med fokus på at identificere den mest effektive måde at producere en given ydelse eller service på (fx Blom-Hansen, 2003; Bel, Fageda og Warner, 2010; Petersen, Hjelmar og Vrangbæk, 2018). Administrative byrder handler også om friktioner (Madsen, Mikkelsen og Moynihan, 2022), men modsat transaktionsomkostningsøkonomi er fokus ikke på optimering af økonomiske omkostninger, men på borgeres og organisationers oplevelse af offentlige regler, processer og dokumentationskrav som byrdefulde. Dermed sætter administrativ byrderamme i højere grad end transaktionsomkostnings-

økonomi fokus på politiske og administrative forhold og deres betydning for virksomhedernes oplevelse af byrder ved at deltage i offentlige udbud (Petersen, Hansen og Houlberg, 2024).

For at vinde kontrakter med offentlige ordregivere skal virksomheder afholde læringsomkostninger til at indsamle og behandle information om offentlige indkøbsprocedurer (hvilke udbud er der, hvad er de centrale krav, hvordan og hvornår skal der afgives tilbud?), dokumentere opfyldelse af mindstekrav for at deltage i udbuddet (fx referencer, omsætning og certificeringer), udarbejde løsningsbeskrivelser som besvarer de offentlige ordregivers krav og forhandle om kontraktens bestemmelser og vilkår. Disse aktiviteter kan producere betydelige omkostninger hos både offentlige ordregivere og tilbudsgivende virksomheder (Dyer og Chu, 2003). Endelig kan der være psykologiske omkostninger forbundet med tab af kontrol og autonomi i langstrakte udbudsprocesser med et ukendt udfald og frustration og stigma ved at tabe udbud i konkurrence med andre virksomheder. De tre typer administrative byrder uddybes i det følgende.

For det første oplever virksomheder *læringsomkostninger* ved at indhente information om, hvad offentlige organisationer køber, hvilke kontraktprocedurer der følges (fx laveste pris, bedste forhold mellem pris og kvalitet, offentlige, begrænsede eller forhandlede udbudsprocedurer), hvilke dokumentationskrav der stilles, og hvordan og hvornår man skal indsende et tilbud. Virksomheder har salgsafdelinger, der investerer tid og penge i indsamlingen af information og i at lære, hvilke produkter og tjenester offentlige kunder efterspørger. Mange virksomheder, der leverer ydelser til den offentlige sektor, abonnerer fx på et udbudsovervågningssystem, såsom Mercell, der giver virksomheden løbende oplysninger om nye offentlige udbud inden for virksomhedens forretningsområde. Alle disse aktiviteter er nødvendige for at opnå viden om potentielle udbud, for at lære om, hvad den offentlige organisation efterspørger, og for at forstå proceduren for at forberede og indsende et tilbud, som er i overensstemmelse med ordregivers krav og forventninger. Samlet set repræsenterer disse aktiviteter virksomheders læringsomkostninger ved at byde på offentlige opgaver.

For det andet oplever virksomheder, der deltager i offentlige udbud, en række *efterlevelsomkostninger*. For at være berettiget til at vinde en kontrakt skal en virksomhed forberede og indsende et skriftligt tilbud, der opfylder ordregivers krav. Tilbuddet skal også dokumentere virksomhedens berettigelse til at løse opgaven, såsom økonomisk soliditet og tidligere erfaring med lignende kontrakter. En forhandlingsfase kan følge efter indsendelsen af kontrakttilbuddet (fx ved udbud med forhandling), hvor den offentlige ordregiver afklarer spørgsmål vedrørende tilbuddet, hvor virksomheden reviderer sit tilbud, og yderligere dokumentation fremsendes om nødvendigt. Forhandlingsprocessen afsluttes

med en kontraktindgåelse, hvor virksomhederne trækker på intern og/eller eksternt juridisk ekspertise til at læse og forhandle om kontraktvilkårene. Sluttelig underskriver den vindende tilbudsgiver kontrakten og deltager i opstartsmøder, hvor køber og sælger afstemmer forventninger og opbygger kontraktrelationen. Samlet set repræsenterer disse aktiviteter virksomheders efterlevelseseomkostninger ved at deltage i offentlige udbud.

Endelig kan virksomheder – eller nærmere bestemt virksomhedernes medarbejdere og ledere – opleve psykologiske omkostninger ved at deltage i offentlige udbud. Offentlige udbudsprocesser er ofte lange og forbundet med betydelig usikkerhed om produktkrav (hvilken løsning ønsker køberen?), karakteristika ved markedet (hvor mange konkurrenter er der og hvem?) og udfaldet af kontrakttildelingen (hvordan vurderer den offentlige ordregiver tilbuddet, og hvem vinder kontrakten?). Dette kan føre til en oplevelse af tab af autonomi og selvbestemmelse hos den tilbudsgivende virksomhed og dennes ansatte. Udbudsprocesser er ofte forbundet med lange behandlingstider, og der kan være stigma både internt i virksomheden og eksternt mellem virksomheder på markedet forbundet med at tabe udbuddet til konkurrerende leverandører.

Tabel 1 opsummerer en række lærings-, efterlevelsese- og psykologiske omkostninger, som virksomheder kan opleve i offentlige udbud.

Tabel 1: Virksomheders lærings-, efterlevelsese- og psykologiske omkostninger i offentlige udbud

Administrative omkostninger	Beskrivelse
Læringsomkostninger	Søgning efter kontraktmuligheder, kontakt med potentielle offentlige ordregivere, indhentning af oplysninger om produktkrav, læsning af udbudsdokumenter, spørgsmål- og svarfase, afklaring af kontraktvilkår
Efterlevelseseomkostninger	Skrivning og indsendelse af tilbud, forhandlinger og tilpasning til krav fra den offentlige ordregiver, fremsendelse af oplysninger om berettigelse, juridisk gennemgang og underskrivelse af kontrakten
Psykologiske omkostninger	Usikkerhed om krav og evalueringskriterier, frustration over lærings- og efterlevelseseomkostninger, tab af selvbestemmelse i tildelingsprocessen, stigmatisering ved at tabe udbuddet

Hypoteser

Størrelsen på virksomheders administrative byrder kan variere både med offentlige regler, procedurer og dokumentationskrav og med ressourcer, erfaring og viden hos modtagerne – her virksomheder (Döring og Madsen, 2022; Halling og Bækgaard, 2023). Offentlige udbud er reguleret af omfattende regler og procedurer, som offentlige myndigheder og virksomheder skal følge (Tadelis, 2012). Inden for EU's udbudsdirektiver og den danske udbudslov kan offentlige ordregivere vælge, hvordan de designer udbudsprocessen, hvilke tildelingskriterier de vil bruge, og hvordan kontrakten udformes. Ved udformning af kontrakten kan en offentlig ordregiver beslutte at samle efterspørgslen i en stor kontrakt eller opdele den i flere mindre kontrakter. Valget af kontraktstørrelse har betydning for virksomhedernes administrative byrder, da hver ny kontrakt kræver læsning af produktspecifikationer, markedsdialog med ordregiver, udarbejdelse af tilbud, forhandling og kontraktunderskrift (Petersen et al., 2019). Nogle lærings- og efterlevelsescostninger er faste (fx udarbejdelse af CV'er, dokumentation af finansiel soliditet, tidligere referencer mv.), hvilket betyder, at virksomhederne kan opleve større administrative byrder i små end i store kontrakter. Tilsvarende kan kontrakter med en større økonomisk værdi have faldende marginale lærings- og efterlevelsescostninger for virksomhederne.

Hypotese 1: Virksomheder oplever relativt lavere administrative byrder i udbud af store kontrakter sammenlignet med udbud af mindre kontrakter.

Litteraturen om administrative byrder viser, at offentlige myndigheder kan udforme og administrere aktiviteter på måder, der reducerer eller øger modtagernes administrative byrder (Bækgaard et al., 2021). En måde, hvorpå myndigheder kan reducere administrative byrder, er ved at overføre byrden, fx dokumentationskrav og andre procedurer, til sig selv (Herd et al., 2013). I offentlige udbud kan ordregivere vælge tildelingsprocedurer og kriterier for evaluering af tilbuddene, som påvirker virksomhedernes lærings- og efterlevelsescostninger. Vælger en ordregiver at tildele kontrakten med pris som det eneste evalueringskriterie, kræver det, at ordregiver udarbejder en komplet beskrivelse af det produkt eller de tjenesteydelser, der indkøbes (hvor virksomhederne kun skal afgive deres pris). Omvendt kræver kombinerede pris- og kvalitetskontrakter, at hvert tilbud – ud over en tilbudspris – indeholder detaljerede beskrivelser af produktets egenskaber og kvalitet. Ved valg af kontraktens tildelingsprocedure kan ordregivere dermed enten afholde en række af de administrative omkostninger selv eller overføre disse omkostninger til virksomhederne.

Hypotese 2: Virksomheder oplever relativt højere administrative byrder i udbud med kombinerede pris- og kvalitetskriterier end i udbud baseret på laveste pris.

Den tredje hypotese vedrører sammenhængen mellem virksomhedernes administrative kapital og administrative byrder. Administrativ kapital er en betegnelse for individers og organisationers kapacitet til at håndtere bureaukratiske regler, processer og adfærd (Masood og Nisar, 2021; Moynihan, Herd og Harvey, 2015). For at byde på offentlige udbud skal virksomheder fx afsøge markedet for udbud, læse og tolke produktspecifikationer, skrive tilbud og forhandle kontraktvilkår. Disse aktiviteter kræver specialiseret viden og ekspertise, som større virksomheder ofte besidder i højere grad end mindre virksomheder (Teodoro og Switzer, 2016). Større virksomheder har også fordel af funktionel specialisering, såsom dedikerede tilbudschefer, beregnings- og tilbudsafdelinger og adgang til administrativ understøttelse såsom kvalitetssikring, layout og korrektur. Jeg forventer derfor, at større virksomheder har adgang til mere administrativ kapacitet og ressourcer end mindre virksomheder, hvilket gør dem i stand til at reducere de administrative byrder ved at byde på offentlige udbud.

Hypotese 3: Større virksomheder oplever lavere administrative byrder i offentlige udbud end mindre virksomheder med færre administrative ressourcer.

Endelig fokuserer den fjerde hypotese på betydningen af organisatorisk læring. Litteraturen om administrative byrder indikerer, at lærings- og efterlevelseshomkostninger mindskes med gentagen udførelse af sammenlignelige opgaver, såsom udarbejdelse af dokumentation, udfyldelse af formularer og lignende (Barnes, 2021; Masood og Nisar, 2021). I offentlige udbud er virksomheders læring fra tidligere udbudsprocesser relevant, fordi de offentlige udbudsregler fastsætter detaljerede procedurer for virksomhedernes tilbudsafgivning (Tadelis, 2012). Når virksomheder byder på offentlige udbud, kan de derfor bruge indsigter i procedurer under samme regelsæt og genbruge tidligere skrevet materiale, såsom produktbeskrivelser og prisberegninger. Erfaring med tidligere udbud kan derfor reducere virksomhedernes administrative byrder. Læring kan både opbygges som erfaring med de generelle udbudsprocedurer (generel udbudserfaring) og som erfaring med udbud fra specifikke offentlige myndigheder (specifik udbudserfaring). Betydningen af erfaring for administrative byrder danner grundlaget for den fjerde hypotese.

Hypotese 4: Virksomheder, der har mere erfaring med offentlige udbud, oplever lavere administrative byrder end virksomheder med mindre erfaring.

De fire hypoteser udgør tilsammen grundlaget for denne artikels analyser af virksomheders administrative byrder i offentlige udbud. Hypotese 1 og 2 bidrager til debatter om betydningen af regler og programdesign og de deraf følgende administrative byrder for modtagerne (her virksomheder), mens hypotese 3 og 4 fokuserer på sammenhængen mellem modtagernes (her virksomheders) menneskelige kapitalressourcer og administrative byrder. Jeg tester disse hypoteser med afsæt i to datasæt om virksomheders lærings- og efterlevelseseomkostninger i danske offentlige udbud, som præsenteres i næste afsnit.

Metode og variable

Hovedparten af de eksisterede studier af administrative byrder bruger målemetoder, som fokuserer på borgeres eller organisationers oplevelse af regler og procedurer som besværlige og frustrerende (fx Bækgaard, Döring og Thomsen, 2023). Det giver mening, fordi administrative byrder netop ofte defineres som oplevelsen af regler og processer som besværlige. Men tilgangen har også den svaghed, at vi faktisk ved meget lidt om de administrative byrders absolutte størrelse (fx tidsforbrug eller omkostninger) og fordeling på tværs af centrale aktiviteter i interaktioner med den offentlige sektor. I denne artikel bruger jeg en tilgang til måling af administrative byrder, som fokuserer på virksomheders faktiske omkostninger aggregeret og for delaktiviteter i en udbudsproces.² Det har den metodiske betydning, at fokus i denne artikel flyttes fra måling af *oplevelsen* af byrder til den *faktiske størrelse* af byrderne opgjort i fx monetær værdi for virksomhederne.

For at måle virksomheders administrative byrder i faktisk størrelse kræves data om virksomhedernes tidsforbrug opdelt på relevante medarbejderkategorier og deres timeløn samt øvrige interne og eksterne omkostninger til fx juridisk rådgivning, rådgivning i tilbudsskrivning, tegning af forsikringer og vareprøver. Disse oplysninger findes ikke i registre eller virksomhedsregnskaber og skal derfor indsamles direkte i virksomhederne fx gennem spørgeskemaer. Den metodiske tilgang anvendt i denne artikel er udviklet i flere studier (fx Hansen et al., 2017; Petersen et al., 2019) og bruges i to studier af virksomheders administrative omkostninger ved at byde på offentlige udbud. I det første studie fik vi kontaktoplysninger fra Dansk Industri, Dansk Erhverv og Dansk Byggeri på et større antal danske virksomheder og gennemførte derefter en spørgeskemaundersøgelse om virksomhedernes omkostninger i forskellige faser af de offentlige udbudsprocesser (se Hansen et al., 2017). I det andet studie samarbejdede

omkostning på 50.000 kroner i en kontrakt til en værdi af 1 mio. kroner repræsenterer derfor henholdsvis 10 pct. og 5 pct. af kontraktværdien. De samlede administrative omkostninger udgør dermed 15 pct. af kontraktværdien, hvilket betyder, at for hver million kroner i omsætning fra kontrakter med den offentlige sektor bruger virksomheden 150.000 kroner på administrative byrder.

Uafhængige variable

Vi inkluderer en række uafhængige variable, som litteraturen om offentlige udbud og kontrakter med den private sektor indikerer kan være betydningsfulde. For at undersøge om virksomheders administrative byrder varierer med størrelsen på kontrakten, bruger vi oplysninger om den nøjagtige monetære værdi af kontrakten. For at belyse om virksomheder oplever højere omkostninger, når de byder på udbud vedrørende komplekse tjenester og varer sammenlignet med mere simple tjenester og varer, måler vi produktkompleksitet med et additivt indeks af fire spørgsmål målt på en 5-punkts Likert-skala: to spørgsmål vedrørende sværhedsgraden af at måle ydelsens kvalitet, hvor 1 betyder, at kvaliteten er meget let at måle, og 5 betyder, at kvaliteten er meget svær at måle; og to spørgsmål der måler behovet for specialiserede investeringer i henholdsvis i) maskiner, udstyr eller teknologi, og ii) menneskelig viden, træning og erfaring, hvor 5 betyder, at specialiserede investeringer er meget nødvendige, og 1 betyder, at de ikke er det.

For at måle om offentlige organisationer kan reducere virksomhedernes byrder ved at simplificere de administrative procedurer, inkluderes en uafhængig variabel, som måler ordregivers tildelingskriterie. Variablen er en dummyvariabel, der måler, om det anvendte tildelingskriterie var laveste pris eller bedste forhold mellem pris og kvalitet. For desuden at belyse om administrative ressourcer (Masood og Nisar, 2021) har betydning for virksomhedernes administrative byrder, indgår en variabel for virksomhedsstørrelse målt som antallet af fuldtidsansatte i hver virksomhed. Jeg trækker disse data manuelt fra CVR-registret, som indeholder detaljerede oplysninger om ansatte i alle danske virksomheder.

Endelig, for at måle om erfaringer opnået gennem tidligere kontrakter med den offentlige sektor reducerer virksomheders administrative byrder, bruger jeg oplysningerne om virksomhedens antal kontrakter med offentlige organisationer målt dels i spørgeskema (studie 1), dels i historiske udbudsdata (studie 2). Sluttelig inkluderer en række kontrolvariable, herunder for typen af offentlig myndighed, antallet af tilbudsgivere og kontrakttype.

Studie 1

Det første studie bygger på et samarbejde med tre store danske brancheforeninger (Dansk Industri, Dansk Erhverv og Dansk Byggeri) for at opbygge kontaktoplysninger på et stort antal virksomheder inden for syv brancher, som ofte byder på offentlige udbud: rengøringservice, facility management, offentlige anlægsprojekter, byggeprojekter, konsulent- og rådgivningsydelser, sundhedsydelser og IT-området. De syv brancher varierer med hensyn til opgavernes kompleksitet (fra meget simple til meget komplekse), udbudsprocedurer, kontraktstørrelse og andre forhold, som potentielt kan bidrage til at forklare virksomhedernes administrative byrder.

For at identificere virksomheder der rent faktisk byder på offentlige kontrakter og deres administrative omkostninger forbundet hermed, udsendte vi et elektronisk spørgeskema til 4.112 virksomheder og brugte to runder elektroniske påmindelser og en runde telefonpåmindelser for at øge svarprocenterne. Yderligere oplysninger om studiet findes i en udgivet rapport (Hansen et al., 2017). Vi modtog fulde eller delvise svar fra 1.422 virksomheder (34,6 pct.), hvilket vi anser for acceptabelt i lyset af, at det ofte er vanskeligt at få private virksomheder til at svare på spørgeskemaundersøgelser (Brogaard, 2019). Af de 1.422 besvarende virksomheder rapporterede 699 virksomheder (49,2 pct.), at de havde budt på offentlige kontrakter inden for det sidste år, og 723 virksomheder (50,8 pct.) rapporterede, at de ikke havde gjort det.

I studie 1 fokuserer jeg på virksomheder, som har erfaringer med at byde på offentlige udbud. Det betyder, at analyserne ikke kan udtale sig om årsager til, at virksomheder fravælger at byde på offentlige udbud, herunder om administrative byrder spiller en rolle i den beslutning. For at teste for frafald blandt virksomhederne indsamler vi administrative data om virksomhedsstørrelse fra CVR-registret og sammenligner størrelsen på de virksomheder, der svarede, og dem, der ikke gjorde. Disse analyser indikerer, at store virksomheder er en smule overrepræsenterede blandt de besvarende virksomheder, hvilket betyder, at vores stikprøve ikke er helt repræsentativ for store og små virksomheder i disse brancher. Med den antagelse at svarprocenterne for virksomheder med eller uden deltagelse i offentlige udbud er ens, har 2.023 (49,2 pct.) af den samlede stikprøve på 4.112 virksomheder erfaringer med at byde på offentlige opgaver og kunne potentielt have afgivet besvarelser om deres administrative omkostninger ved at byde på offentlige kontrakter.

Af de 699 virksomheder, der bekræftede, at de deltager i offentlige udbud, returnerede 261 (37,3 pct.) delvise eller komplette svar. Nogle respondenter gav ikke oplysninger for alle uafhængige variable og kontrolvariable, der er nødvendige for vores analyser, og der manglede oplysninger i CVR-registret for nogle

virksomheder. Vi fjernede disse svar og opnåede fulde survey- og registerdata for 201 virksomheder svarende til en nettosvarprocent på 9,9 pct. (201 ud af 2.023 virksomheder). Vi beregnede Cooks afstande for at identificere potentielle outliers og identificerede syv virksomheder med ekstreme værdier, dvs. meget høje (ofte mere end 100 pct.) eller meget lave (meget tæt på 0 pct.) beregnede omkostninger ved at byde på udbud. Da vi ikke kan verificere oplysningerne med yderligere data, ekskluderes disse syv observationer fra analysen. Det endelige datasæt består derfor af surveysvar og administrative registerdata for 194 virksomheder med fuld information for alle variable i analysen.

Resultater

Tabel 2 præsenterer regressionsanalysen af virksomheders læringsomkostninger (model 1), efterlevelsedomkostninger (model 2) og samlede administrative omkostninger (model 3). Da den afhængige variabel er en brøk, der er begrænset mellem 0 og 1, bruger vi fractional logit regression og letter fortolkningen af koefficientstørrelserne ved at angive gennemsnitlige marginale effekter (Villadsen og Wulff, 2019). Ser vi først på betydningen af kontraktstørrelse, kontraktkompleksitet og tildelingsprocedure, viser resultaterne, at virksomheders administrative omkostninger er relativt lavere for store kontrakter: Koefficienten for kontraktstørrelse er negativ og signifikant i alle tre modeller. De forudsagte marginer for kontraktstørrelse i figur 1 viser, at faldet i virksomheders administrative omkostninger er relativt større ved lavere kontraktstørrelser, men flader ud, når kontraktstørrelsen øges.

Koefficienterne for produktkompleksitet er positive og statistisk signifikante for virksomheders læringsomkostninger (model 1) og samlede administrative omkostninger (model 3). Koefficienten for efterlevelsedomkostninger i model 2 er positiv men ikke signifikant. Analyserne indikerer derfor delvist, at virksomheder oplever højere administrative byrder, når de byder på kontrakter for komplekse produkter end for mere simple produkter. En enhedsstigning på fempunktskalaen for produktkompleksitet er forbundet med en stigning på henholdsvis 1,25, 0,78 og 2,06 procentpoint i virksomheders lærings-, efterlevelsedomkostninger (ikke signifikant) og samlede administrative omkostninger. Disse resultater indikerer, at selv relativt små stigninger i opgavekompleksitet er forbundet med højere administrative byrder for virksomhederne, og de forudsagte marginer for produktkompleksitet i figur 1 indikerer, at disse omkostninger stiger markant, når opgaverne bliver meget komplekse.

Derudover indikerer resultaterne, at offentlige organisationer muligvis kan skifte administrative byrder til sig selv ved at anvende den (for virksomhederne) simple "laveste pris" som tildelingskriterie. AME'erne indikerer henholdsvis

Table 2: Fractional logit regression af virksomheders administrative omkostninger i offentlige udbud (studie 1)

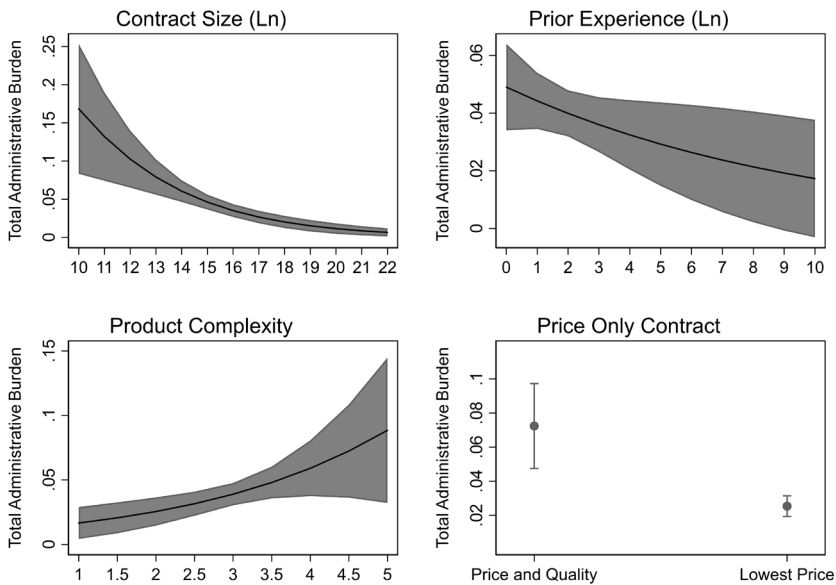
Uafhængige variable	Model 1: Læringsomkostninger		Model 2: Efterlevelsomkostninger		Model 3: Samlede adm. omkostninger	
	Koefficient	AME	Koefficient	AME	Koefficient	AME
Kontraktstørrelse (ln)	-0,299*** (0,038)	-0,51	-0,266*** (0,073)	-0,85	-0,286*** (0,058)	-1,35
Produktkompleksitet	0,727*** (0,168)	1,25	0,246 (0,206)	0,78	0,437* (0,176)	2,06
Tildelingskriterie (laveste pris)	-0,487** (0,150)	-0,79	-1,465*** (0,335)	-3,92	-1,116*** (0,257)	-4,70
Virksomhedsstr. (ref. 1-4 medarbejdere)						
5-9 medarbejdere	0,083 (0,293)	0,14	0,441 (0,525)	1,46	0,327 (0,470)	1,56
10-19 medarbejdere	0,118 (0,217)	0,20	0,252 (0,233)	0,76	0,215 (0,212)	0,98
20-49 medarbejdere	0,127 (0,309)	0,22	0,554+ (0,317)	1,93	0,431 (0,317)	2,15
50-99 medarbejdere	0,159 (0,430)	0,28	-0,214 (0,318)	-0,53	-0,067 (0,327)	-0,27
100-199 medarbejdere	0,001 (0,509)	0,00	0,116 (0,408)	0,33	0,118 (0,403)	0,52
200-499 medarbejdere	0,131 (0,522)	0,22	-0,978* (0,433)	-1,74	-0,530 (0,466)	-1,76

Udbudserfaring kontrakter (ln)	-0,152*	-0,26	-0,073	-0,23	-0,107	-0,51
	(0,078)		(0,068)		(0,073)	
Kontrolvariable						
Myndighedstype (ref. kommune)						
Region	-0,573+	-0,73	-0,617	-1,35	-0,610	-2,06
	(0,320)		(0,461)		(0,374)	
Staten	0,090	0,15	0,264	0,85	0,200	0,95
	(0,156)		(0,230)		(0,178)	
Offentligt selskab	0,307	0,59	0,411+	1,42	0,386+	1,99
	(0,214)		(0,242)		(0,233)	
Antal tilbudsgivere	0,008	0,01	0,015+	0,05	0,013	0,06
	(0,009)		(0,008)		(0,008)	
Kontrakttype (ref. alm. kontrakt)	0,260*	0,45	-0,101	-0,32	0,035	0,16
	(0,137)		(0,174)		(0,147)	
Konstant	-1,346*		0,222		0,436	
	(0,647)		(1,570)		(1,180)	
<i>N</i>	194		194		194	
Chi ²	295,350		626,764		572,971	
P for modellen	0,000		0,000		0,000	
N grupper	64		64		64	

Robuste standardfejl i parenteser, grupperet på 64 produktkoder. +p < 0,10, *p < 0,05, **p < 0,01, ***p < 0,001. Pseudo R² er henholdsvis 0,054, 0,084 og 0,080 for de tre modeller.

0,8, 3,9 og 4,7 procentpoint lavere læringsomkostninger, efterlevelsedomkostninger og samlede administrative omkostninger end i kontrakter, der tildeles med både pris og kvalitet som tildelingskriterie – også når der er kontrolleret for forskelle i produktkompleksitet. De forudsagte marginer i figur 1 indikerer, at virksomheders administrative omkostninger i kombinerede pris-og-kvalitetskontrakter i gennemsnit er omkring tre gange højere end ved kontrakter, som udelukkende tildeles på laveste pris. Disse resultater indikerer, at offentlige organisationer kan designe kontrakttildeingsprocedurer på en måde, som markant reducerer virksomhedernes administrative byrder.

Figur 1: Marginale effekter for den samlede administrative byrde ved at byde på offentlige udbud med 95 % konfidensintervaller



Når det kommer til virksomheders menneskelige ressourcer, som her måles som antallet af fuldtidsansatte årsværk, er de fleste koefficienter ikke statistisk signifikante. En mulig fortolkning af dette resultat er, at større virksomheder med mere administrativ kapital også har flere økonomiske ressourcer at investere – og deraf afledte omkostninger – ved at deltage i udbud. Koefficienterne for virksomheders tidligere erfaring er kun statistisk signifikante for læringsomkostninger (model 1) med en AME på minus 0,3 procentpoint pr. yderligere

kontrakt på ln-skalaen. Endelig er de fleste koefficienter for kontrolvariablerne ikke signifikante. Der er en tendens til, at virksomheder har lavere administrative omkostninger ved at byde på opgaver i regioner og højere omkostninger, når ordregiver er et offentligt selskab. Endelig indikerer resultaterne i model 1, at virksomheder har højere læringsomkostninger ved at byde på rammeaftaler end på enkeltstående kontrakter.

Robusthedscheck

Jeg udfører en række robusthedstest og alternative specifikationer. For at teste for mulige korrelationer mellem fejlleddene for hver virksomheds lærings- og efterlevelsomkostninger, kører jeg seemingly unrelated regression (SUR). For det andet kører jeg mixed effects-modeller for hver afhængig variabel med fixed effects koefficienter og et random effects intercept specificeret på produktkode-niveau for at justere for indlejringen af virksomheder i produktområder. Disse alternative modelspecifikationer giver i det store og hele de samme resultater som hovedanalysen, dog med enkelte vigtige forskelle. I model 1 for læringsomkostninger ændres koefficienten for tidligere erfaring fra $p < 0,05$ i fractional logit regressionen til $p = 0,165$ i SUR-modellen og $p = 0,508$ i mixed effects-modellen. Disse alternative specifikationer indikerer behov for forsigtighed ved fortolkningen af variabelen for tidligere erfaring, som jeg vender tilbage til i diskussionsafsnittet. Derudover ændres koefficienten for laveste pris fra $p < 0,01$ i den oprindelige analyse til ikke-signifikant ($p = 0,118$) i mixed effects-modellen. Resultaterne for de øvrige uafhængige variable er ens på tværs af modelspecifikationer.

Begrænsninger ved studie 1

Resultaterne fra studie 1 indikerer en sammenhæng mellem udbudsprocedurer og krav og virksomheders administrative byrder, mens resultaterne vedrørende virksomheders størrelse og menneskelige ressourcer ikke indikerer en klar sammenhæng. Samlet ser virksomhedernes administrative byrder i studie 1 ud til primært at variere med de offentlige organisationers administrative design af indkøbsprocesserne. En begrænsning er dog, at data fra studie 1 kun dækker syv brancher, som ikke nødvendigvis er repræsentative for alle brancher, der byder på offentlige udbud. En anden begrænsning er den lave svarprocent i studie 1. For at imødegå nogle af disse begrænsninger designer vi studie 2 for at inkludere udbud fra et bredere udsnit af brancher, hæve svarprocenten i spørgeskemaundersøgelsen og supplere med administrative data fra offentlige udbudsregistre.

Studie 2

Studie 2 er både en bred replikation af studie 1 og en test af yderligere variable, der potentielt kan forklare virksomhedernes administrative byrder i offentlige udbud.³ For at måle virksomheders lærings-, efterlevelsese- og samlede administrative omkostninger på tværs af et bredt udsnit af offentlige kontrakter samarbejdede jeg med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om at overvåge den officielle udbudsdatabase Tenders European Daily (TED) for samtlige danske udbud i en periode på fem måneder. Disse kontrakter blev alle udbudt i overensstemmelse med de fælles EU-udbudsregler, som gælder for offentlige indkøb i alle 27 EU-medlemslande over minimumsgrænser (såkaldt tærskelværdier) på henholdsvis € 139.000 for tjenesteydelser og varer og € 5.350.000 for offentlige anlægsarbejder. Offentlige myndigheder i EU er forpligtet til at offentliggøre kontrakttildelinger i TED-databasen. Dermed inkluderer vi alle brancher, der byder på offentlige udbud, øger antallet af besvarelser ved at samarbejde med de danske konkurrencemyndigheder og inkluderer yderligere relevante variable relateret både til kontraktdesign og til en opdeling af specifik og generel læring fra tidligere offentlige udbud.

I samarbejde med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen overvågede vi alle kontrakttildelinger fra danske offentlige myndigheder i en periode på fem måneder og registrerede alle oplysninger i kontraktmeddelelserne på alle virksomheder, der vandt en kontrakt med den offentlige sektor i denne periode. Dermed er populationen de virksomheder, som har afgivet bud og vundet et eller flere offentlige EU-udbud i perioden. Virksomheder, som enten har budt og tabt eller helt fravalgt at byde, er derfor ikke en del af populationen. Oplysningerne inkluderede virksomhedsnavn, CVR-nummer og kontaktoplysninger på den kontraktansvarlige i virksomheden, hvilket gjorde det muligt at distribuere et spørgeskema til alle virksomheder, der vandt et offentligt udbud i perioden. For at reducere hukommelsesproblemer distribuerede vi spørgeskemaet til vindende virksomheder ved udgangen af hver måned, dvs. i alt fem gange.

Vi distribuerede i samarbejde med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen spørgeskemaet elektronisk via mail til alle virksomheder, der vandt et offentligt EU-udbud i perioden. I alt kontaktede vi 2.044 virksomheder og modtog 574 komplette svar på spørgeskemaet (svarprocent 28,1). Ligesom i studie 1 beregner vi Cooks distances og fjerner outliers med en Cooks D-værdi på mere end tre. Vi beriger spørgeskemadata med data indsamlet fra hver officiel kontraktmeddelelse i TED-databasen (fx kontraktværdi, udbudsprocedure, kontraktvarighed) og virksomhedsdata, vi manuelt trækker fra CVR-registret. Efter fjernelse af observationer med manglende data for en eller flere variable består datasættet i

studie 2 af 491 komplette svar fra danske virksomheder, der har vundet et offentligt udbud under EU's udbudsregler.

Resultater

Tabel 3 præsenterer regressionsanalysen af virksomheders lærings-, efterlevels- og samlede administrative omkostninger i danske offentlige udbud. I forhold til betydning af kontraktprocedurer, kompleksitet og kontraktudformning er resultaterne i vid udstrækning på linje med studie 1. Koefficienterne for kontraktstørrelse indikerer, at lærings-, efterlevels- og samlede administrative omkostninger er betydeligt mindre for større kontrakter. AME'erne viser, at en ændring i ln-kontraktstørrelsen med \$ 1 million er forbundet med en reduktion på henholdsvis 0,5, 0,4 og 0,9 procentpoint i virksomheders lærings-, efterlevels- og samlede administrative omkostninger.

Ligesom i studie 1 er koefficienterne for udbud med laveste pris som tildelingskriterie negative og signifikante. AME'erne indikerer, at kontrakter tildelt efter laveste pris er forbundet med henholdsvis 0,8 og 1,0 procentpoint lavere efterlevels- og samlede administrative omkostninger end kontrakter, hvor tildelingskriteriet er bedste forhold mellem pris og kvalitet. Koefficienten for læringsomkostninger er ikke statistisk signifikant. Marginplottet i figur 2 viser, at virksomhedernes samlede administrative byrder er omkring dobbelt så høje, når de byder på kombinerede pris- og kvalitetskontrakter, som ved kontrakter udbudt efter laveste pris. Disse resultater er i overensstemmelse med studie 1 og indikerer, at offentlige organisationer muligvis kan reducere virksomheders administrative byrder betydeligt ved at definere kvalitetsfunktionerne for produktet på forhånd og tildele kontrakten baseret på laveste pris.

Koefficienterne for udbudsprocedurer indikerer blandede resultater. Begrænset udbud ser kun ud til at indebære højere læringsomkostninger, men ikke højere efterlevels- og samlede administrative omkostninger. Udbud med forhandling involverer højere lærings-, efterlevels- og samlede administrative omkostninger end proceduren offentligt udbud, hvilket giver mening, fordi den forhandlede udbudsprocedure både involverer forhandling og forbedring af virksomhedernes tilbud, før det endelige tilbud afgives.

Kigger vi dernæst på variablene relateret til virksomhedernes menneskelige ressourcer og tidligere kontrakterfaring, er koefficienten for erfaring ikke signifikant i de tre modeller. Selvom vi bruger mere præcise kontraktdata til at måle virksomhedernes erfaring end i studie 1, som var baseret på spørgeskemadata, ser erfaring fra tidligere kontrakter ikke ud til at have en væsentlig betydning for virksomhedernes administrative byrder. En mulig forklaring er, at erfaring fra tidligere kontrakter teoretisk set kan virke i modsatte retninger, fordi virk-

Tabel 3: Fractional logit regression af virksomheders administrative omkostninger i offentlige udbud (studie 1)

	Model 1: Læringsomkostninger		Model 2: Efterlevelsomkostninger		Model 3: Samlede adm. omkostninger	
	Koefficient	AME	Koefficient	AME	Koefficient	AME
Uafhængige variable						
Kontraktstørrelse (ln)	-0,661*** (0,046)	-0,49	-0,451*** (0,046)	-0,41	-0,563*** (0,042)	-0,91
Tildelingskriterie (laveste pris)	-0,241 (0,215)	-0,18	-0,946*** (0,201)	-0,81	-0,638*** (0,180)	-1,00
Udbudsprocedure (ref. offentligt udbud)						
Begrænset udbud	0,310* (0,126)	0,24	-0,065 (0,110)	-0,06	0,107 (0,106)	0,17
Udbud med forhandling	0,894*** (0,228)	0,92	0,566+ (0,325)	0,66	0,731** (0,282)	1,56
Virksomhedsstr. (ref. 1-9 medarbejdere)						
10-19 medarbejdere	0,694*** (0,184)	0,65	0,219 (0,226)	0,22	0,474* (0,186)	0,90
20-49 medarbejdere	0,370* (0,180)	0,30	0,159 (0,204)	0,16	0,257 (0,173)	0,44
50-99 medarbejdere	0,089 (0,257)	0,06	-0,068 (0,217)	-0,06	0,000 (0,226)	0,00

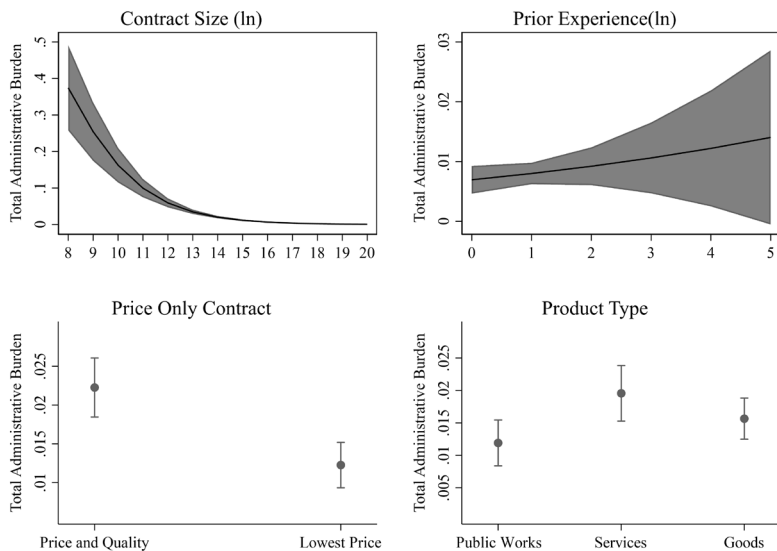
100-199 medarbejdere	-0,094 (0,305)	-0,06	-0,405 (0,315)	-0,31	-0,236 (0,288)	-0,32
200-499 medarbejdere	0,340 (0,252)	0,27	0,218 (0,213)	0,22	0,308 (0,196)	0,54
+500 medarbejdere	-0,220 (0,222)	-0,13	-0,056 (0,271)	0,05	-0,089 (0,246)	-0,13
Tidligere udbudserfaring (ln)	0,054 (0,161)	0,04	0,165 (0,123)	0,15	0,142 (0,130)	
Kontrolvariable						
Myndighedstype (ref. kommune)						
Region	0,298 (0,283)	0,27	0,027 (0,240)	0,03	0,116 (0,239)	0,21
Staten	-0,532* (0,272)	-0,33	-0,453 (0,330)	-0,37	-0,492* (0,267)	-0,69
Offentligt selskab	-0,133 (0,181)	-0,10	-0,180 (0,219)	-0,17	-0,146 (0,168)	-0,24
Kontrakttype (ref. alm. kontrakt)	0,052 (0,013)	0,04	0,183 (0,015)	0,17	0,132 (0,014)	0,21
Antal tilbudsgivere	-0,048*** (0,013)	-0,04	-0,064*** (0,015)	-0,06	-0,058*** (0,014)	-0,09

Produkttype (ref. anlægsarbejder)						
Tjenesteydelseskontrakter	0,960*** (0,215)	0,55	0,198 (0,199)	0,18	0,522** (0,173)	0,76
Varekontrakter	0,785* (0,323)	0,41	-0,062 (0,225)	-0,05	0,286 (0,225)	0,37
Kontraktlængde (#måneder)	-0,002 (0,006)	-0,00	0,003 (0,005)	0,00	0,002 (0,005)	0,00
Konstant	4,020*** (0,771)		2,313** (0,850)		4,043*** (0,697)	
N	491		491		491	
Chi ²	50624,26		6110,84		36297,47	
P for modellen	0,000		0,000		0,000	
N grupper	40		40		40	

Robuste standardfejl i parenteser, grupperet på 40 produktkoder. Fraktionelle logit-regression koefficienter. AME'er er de diskrete procentpointændringer fra basisniveauet for hver uafhængig og kontrolvariabel. +p < 0,10, *p < 0,05, **p < 0,01, ***p < 0,001. Pseudo R² er hhv. 0,169, 0,085 og 0,133 for de tre modeller.

somheder med mere erfaring fx kan have ansat flere medarbejdere til at styre kontrakterne og har mere erfaring med, hvilke investeringer i tid og ressourcer, der kan forhøje chancerne for at vinde udbuddet og efterfølgende skabe værdi i kontraktrelationen.

Figur 2: Marginale effekter for den samlede administrative byrde ved at byde på offentlige udbud med 95 % konfidensintervaller



Ligesom i studie 1 er de fleste koefficienter for virksomhedsstørrelse ikke statistisk signifikante. I modsætning til studie 1 er der dog en tendens til højere administrative omkostninger for virksomheder med 10-19 og 20-49 medarbejdere sammenlignet med virksomheder med 1-9 medarbejdere, som er referencekategorien. En potentiel fortolkning af dette resultat er, at små virksomheder med 1-9 medarbejdere måske byder på mere afgrænsede kontrakter, hvilket gør det muligt for dem at specialisere sig i specifikke segmenter af en branche (fx ved at sælge få typer af IT- eller managementkonsulenttydelser).

Koefficienterne for tjenesteydelses- og varekontrakter er – med en enkelt undtagelse – positive, men kun statistisk signifikante i nogle af modellerne. Koefficienterne for servicekontrakter indikerer, at virksomheder har højere lærings- og samlede administrative omkostninger i udbud af tjenesteydelseskontrakter end i udbud af offentlige anlægskontrakter. Virksomheder oplever også højere læringsomkostninger i varekontrakter, men ikke højere efterlevelsoms-

kostninger og samlede administrative omkostninger. De marginale effekter for produkttype (se figur 2) indikerer, at virksomhedernes administrative byrder er cirka en halv gang højere for tjenesteydelseskontrakter og cirka en tredjedel højere for varekontrakter end for anlægskontrakter – også når der er kontrolleret for kontraktstørrelse og andre variable i analysen.

En række af koefficienterne for de øvrige kontrolvariable er statistisk signifikante. Der er en tendens til, at virksomheder har lavere administrative omkostninger i statslige udbud, hvilket er forskelligt fra studie 1, der antydede, at regionale udbud involverer lavere omkostninger for virksomhederne. Variablen for kontrakttype er ikke signifikant i modellerne. Endelig er koefficienten for antal tilbudsgivere statistisk signifikant og negativ i alle tre modeller, hvilket indikerer, at virksomheder oplever lavere lærings-, efterlevelsese- og samlede administrative omkostninger i udbud med mange konkurrenter, selv når der tages højde for den anvendte udbudsprocedure.

Robusthedscheck

Ligesom i studie 1 udfører vi en række robusthedscheck. For det første kører vi SUR-modeller for at kontrollere for mulige korrelationer mellem fejleddene. For det andet kører vi mixed effects-modeller for hver afhængig variabel. Disse alternative modelspecifikationer producerer i vid udstrækning lignende resultater, dog med enkelte forskelle. I modsætning til hovedanalysen er koefficienten for tidligere erfaring statistisk signifikant i mixed effects-modellen i model 1 for læringsomkostninger og i model 3 for de samlede administrative omkostninger. Disse alternative specifikationer indikerer behovet for forsigtighed ved fortolkning af variabelen for tidligere erfaring. Ud over dette er forskellene primært relateret til kontrolvariablen antal tilbudsgivere, som ikke er signifikant i modellerne for efterlevelseseomkostninger og samlede administrative omkostninger i SUR- og mixed effects-modellen. SUR-modellen for efterlevelseseomkostninger adskiller sig også vedrørende variabelen offentlig myndighed, hvor efterlevelseseomkostningerne for offentlige selskaber er væsentligt lavere end i fractional logit-modellen. Resultaterne for de øvrige uafhængige variable er ens på tværs af modelspecifikationer.

Diskussion og konklusion

Denne artikel bidrager til litteraturen om administrative byrder ved at fokusere på virksomheders lærings- og efterlevelseseomkostninger ved at byde på offentlige udbud. Ved at fokusere på danske virksomheders omkostninger udvider artiklen forskningen i administrative byrder fra interaktioner mellem borgere og staten til også at omfatte interaktioner mellem virksomheder og staten. Ar-

tiklen bidrager til litteraturen om administrative byrder ved at konceptualisere byrder i offentlige udbud som et resultat dels af administrative procedurer og beslutninger truffet i de offentlige forvaltninger, dels af virksomhedernes menneskelige ressourcer og erfaring. De empiriske resultater indikerer, at de administrative beslutninger og procedurer for tildeling af offentlige kontrakter (hypotese 1 og 2) især bidrager til at forklare virksomhedernes lærings-, efterlevels- og samlede administrative omkostninger, hvorimod virksomhedernes menneskelige ressourcer og tidligere erfaring med offentlige udbud (hypotese 3 og 4) har ingen eller kun relativt begrænset betydning for byrdernes størrelse.

Dansk og international forvaltningslitteratur har primært fokuseret på administrative byrder som resultatet af bevidste politiske og administrative beslutninger, mens få nyere studier har fokuseret på administrativ kapital og menneskelige ressourcer i mødet med staten (fx Masood og Nisar, 2020; Döring, 2021; Döring og Madsen, 2022). Denne artikel bidrager til at bygge bro mellem et fokus på regler og procedurer og et fokus på ressourcer hos borgere og organisationer.

Selvom resultaterne i både studie 1 og 2 indikerer, at virksomheders administrative byrder primært afhænger af de udbudsprocedurer og -kriterier, som offentlige ordregivere fastsætter, kan der være flere gode grunde til at overveje, om omkostningerne skaber værdi for ordregivere og virksomheder. For eksempel kunne mindre kontrakter potentielt åbne markedet for flere små og mellemstore virksomheder og dermed bidrage til bredere værdier og formål i offentlige udbud (Cullen, 2012). Ligesom transaktionsomkostningsøkonomi (Coase, 1937; Williamson, 1996) fokuserer på relative fordele og omkostninger ved forskellige styringsformer, kan højere administrative byrder forsvares, såfremt de bidrager til effektivitet eller andre værdier for ordregivere, virksomheder eller begge. Administrative byrder skal derfor vurderes i forhold til andre mål og værdier i den offentlige sektor, såsom lige adgang til offentlige kontrakter for både små og store virksomheder eller betydningen for prisen og/eller kvaliteten af de indkøbte varer og serviceydelser.

Studiets resultater rejser også en vigtig diskussion om fordelingen af administrative byrder mellem offentlige ordregivere og private virksomheder, der byder på offentlige udbud. Herd et al. (2013) har diskuteret muligheden for at flytte administrative byrder fra borgere til staten gennem aktive administrative beslutninger. Resultaterne af dette studie indikerer, at offentlige organisationer tilsvarende kan flytte (dele af) de administrative byrder fra virksomheder til staten ved at investere ressourcer selv, fx ved at beskrive produkter bedre på forhånd inden annoncering af udbud og tildele kontrakten i et udbud baseret på laveste pris. Sådanne tiltag ser ud til at kunne spare virksomhederne omkost-

ninger ved at reducere de administrative byrder, det kræver at vinde offentlige kontrakter. Foruden at hjælpe virksomheder som kan have vanskeligt ved at deltage i offentlige udbud (Fernandez, Malatesta og Smith, 2013), kan sådanne tiltag potentielt også resultere i lavere priser for de offentlige ordregivere, fordi virksomhederne har lavere omkostninger ved at vinde kontrakten og dermed kan tilbyde en mere attraktiv pris i udbudsprocessen.

Administrative byrder i udbud rummer vigtige indsigter for offentlige organisationer. Offentlige ordregivere kan anvende studiets resultater til at reducere byrder og forbedre samspillet mellem virksomheder og staten. De kan fx forsøge at reducere virksomhedernes efterlevelseseomkostninger ved at anvende standardiserede skabeloner for, hvordan virksomheder skriver og indsender tilbud. Tilsvarende kan læringsomkostninger sandsynligvis reduceres ved, at ordregivere anvender standardiserede produktbeskrivelser for de samme produkter, hvilket nedbringer den tid, virksomhederne bruger på at læse og forstå ordregivers krav. En anden måde at reducere virksomhedernes efterlevelseseomkostninger er at forenkle udbudsprocedurene, især for små kontrakter, hvor denne artikel indikerer, at virksomhedernes administrative byrder er relativt størst.

En central diskussion i litteraturen om transaktionsomkostninger er, om den offentlige sektor selv skal varetage produktionen, når problemer med målbarhed og aktivspecifitet bliver omfattende (Brown og Potoski, 2003; Levin og Tadelis, 2010). Hvis ordregiver, tilbudsgiver eller begge oplever høje administrative byrder i udbud af offentlige opgaver, kan det være relevant at overveje, om opgaven egner sig til udbud eller kan løses mere effektivt af organisationen selv. Her er det imidlertid centralt at være opmærksom på, at administrative omkostninger også opstår i den offentlige sektors egenproduktion. Heri ligger en bredere indsigt for litteraturen om administrative byrder: at en regel eller procedure kan skabe omkostninger for borgere eller organisationer, men at der også kan være omkostninger forbundet med fraværet af reglen. Eksempelvis kan omfattende krav til dokumentation i forbindelse med udbetaling af offentlige midler føre til lavere omkostninger til efterfølgende opfølgning og kontrol, ligesom investering af administrative omkostninger i udbudsfasen kan forbedre aftalen (fx ved brug af udbud med forhandling) og potentielt føre til lavere omkostninger eller bedre kvalitet i kontraktfasen (Dyer and Chu, 2002; Petersen et al., 2019). Ved at fokusere på administrative byrder kan offentlige organisationer forsøge at forstå, hvordan politiske beslutninger og administrative procedurer påvirker disse omkostninger, især fordi en del af dem forventeligt betales af ordregiverne selv i form af højere priser på varer og tjenesteydelser, når virksomhederne skal dække deres omkostninger i efterfølgende kontrakter.

Artiklen har også en række begrænsninger. En af de vigtigste er manglen på måling af de psykologiske omkostninger ved at deltage i offentlige udbud, som kan være vanskeligere at måle i organisationer end i individers møder med staten, da de ofte er fordelt på mange ansatte og ledere. Fremtidig forskning bør forsøge at løse disse teoretiske og empiriske udfordringer for at opnå et validt mål for psykologiske omkostninger i virksomheder og andre organisationer, som interagerer med staten. Desuden kunne fremtidig forskning udvide artiklens indsigter ved at belyse andre områder og aktiviteter, hvor virksomheder interagerer med offentlige myndigheder, såsom når de ansøger om tilladelser eller autorisationer fra staten eller klager over tildelinger af bevillinger, tilladelser og kontrakter. Sluttelig kan studiet udvides med undersøgelser af de oplevede (og forestillede) administrative byrder blandt virksomheder, som har fravalgt at byde på offentlige udbud på grund af de administrative byrder, der kan være forbundet hermed. Sådanne analyser vil bidrage med policyrelevante indsigter om tilrettelæggelsen af de offentlige udbudsprocesser samt danske og EU-lovgivers muligheder for at forenkle udbudsreglerne for at tiltrække virksomheder, som i dag fravælger at byde på offentlige kontrakter.

Finansiering

Dataindsamlingen i studie 1 er delvist finansieret af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Artiklen er skrevet med forskningstid støttet af Danmark Frie Forskningsfond (bevillingsnummer 9061-00020B).

Noter

1. Afsnittet bygger på Petersen, Hansen og Houlberg (2024: 190-194) og er udbygget med en præsentation af virksomheders psykologiske omkostninger i offentlige udbud.
2. Forfatteren takker medforfatterne på to tidligere studier af virksomheders transaktionsomkostninger og administrative byrder i offentlige udbudsprocesser: Anders Ryom Villadsen, Jesper Rosenberg Hansen og Kurt Houlberg. De tidligere studier, som denne artikel bygger på, kan læses i deres fulde længde her: Hansen, Petersen, Villadsen og Houlberg (2017) og Petersen, Hansen og Houlberg (2024).
3. Studie 2 bygger på en oversættelse og gennemskrivning af Petersen, Hansen og Houlberg (2024: 194-201).

Litteratur

- Barnes, Carolyn Y. (2021). “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.
- Bel, Germá, Xavier Fageda og Mildred E. Warner (2010). Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management* 29 (3): 553-577.
- Blom-Hansen, Jens (2003). Is private delivery of public services really cheaper? Evidence from public road maintenance in Denmark. *Public Choice* 115 (3): 419-438.
- Brogaard, Lena (2019). Business value in public-private partnerships: The positive impact of trust and task-relevant competencies on business outcomes in PPPs. *International Public Management Journal* 22 (4): 617-642.
- Brown, Trevor L. og Matthew Potoski (2003). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (4): 441-468.
- 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): 741-51.
- Bækgaard, Martin, Matthias Döring og Mette K. Thomsen (2023). It’s not merely about the content: How rules are communicated matters to administrative burden. *Public Administration Review*. Early view <https://doi.org/10.1111/puar.13751>.
- Bækgaard, Martin, Kim S. Mikkelsen, Jonas K. Madsen and 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.
- Carter, David P., Tyler A. Scott og Nadia Mahallati (2018). Balancing barriers to entry and administrative burden in voluntary regulation. *Perspectives on Public Management and Governance* 1 (3): 207-221.
- Christensen, Julian, Lene Aarøe, Martin Bækgaard, Pamela Herd og Donald P. Moynihan (2020). Human capital and administrative burden: The role of cognitive resources in citizen–state interactions. *Public Administration Review* 80 (1): 127-136.
- Coase, Ronald (1937). The nature of the firm. *Economica* 4 (16): 386-405.
- Cullen, Alicia M. (2012). The small business set-aside program: Where achievement means consistently failing to meet small business contracting goals. *Public Contract Law Journal* 41 (3): 703-720.
- Dyer, Jeffrey H. og Wujin Chu (2003). The role of trustworthiness in reducing transaction costs and improving performance: Empirical evidence from the United States, Japan, and Korea. *Organization Science* 14 (1): 57-68.
- Döring, Matthias (2021). How-to bureaucracy: A concept of citizens’ administrative literacy. *Administration & Society* 53 (8): 1155-1177.

- Döring, Matthias og Jonas K. Madsen (2022). Mitigating psychological costs—The role of citizens' administrative literacy and social capital. *Public Administration Review* 82 (4): 671–681.
- Fernandez, Sergio, Deanna Malatesta og Craig R. Smith (2013). Race, gender, and government contracting: Different explanations or new prospects for theory? *Public Administration Review* 73 (1): 109–120.
- Halling, Aske og Martin Bækgaard (2023). Administrative burden in citizen-state interactions: a systematic literature review. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Early view. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad023>
- Hansen, Jesper R., Ole H. Petersen, Anders R. Villadsen og Kurt Houlberg (2017). *Private virksomheders transaktionsomkostninger ved offentlige udbud*. Center for Forskning i Offentligt-Privat Samspil, Roskilde Universitet.
- 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, Pamel og Donald P. Moynihan (2019). *Administrative burden: policymaking by other means*. New York: Russell Sage.
- Herd, Pamela, Thomas DeLeire, Hope Harvey og Donald P. Moynihan (2013). Shifting administrative burden to the state: The case of medicaid take-up. *Public Administration Review* 73 (s1): S69–81.
- Jilke, Sebastian, Wouter Van Dooren og Sabine Rys (2018). Discrimination and administrative burden in public service markets: Does a public-private difference exist? *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (3): 423–439.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2023). *Status for offentlig konkurrence*. Valby.
- Levin, Jonathan og Steven Tadelis (2010). Contracting for government services: Theory and evidence from US cities. *The Journal of Industrial Economics* 58 (3): 507–541.
- Madsen, Jonas K. og Kim S. Mikkelsen (2022). How salient administrative burden affects job seekers' locus of control and responsibility attribution: evidence from a survey experiment. *International Public Management Journal* 25 (2): 241–260.
- Madsen, Jonas K., Kim S. Mikkelsen og Donald P. Moynihan (2022). Burdens, sludge, ordeals, red tape, oh my!: A user's guide to the study of frictions. *Public Administration* 100 (2): 375–393.
- Masood, Ayesha og Muhammad A. Nisar (2021). Administrative capital and citizens' responses to administrative burden. *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (1): 56–72.
- 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.

- Petersen, Ole H., Jesper R. Hansen og Kurt Houlberg (2024). The administrative burden of doing business with the government: Learning and compliance costs in business-government interactions. *Public Administration* 102 (1): 188-206.
- Petersen, Ole. H., Erik Bækkeskov, Matthew Potoski og Trevor L. Brown (2019). Measuring and managing ex ante transaction costs in public sector contracting. *Public Administration Review* 79 (5): 641-650.
- Petersen, Ole H., Ulf Hjelmar og Karsten Vrangbæk (2018). Is contracting out of public services still the great panacea? A systematic review of studies on economic and quality effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration* 52 (1): 130-157.
- Tadelis, Steven (2012). Public procurement design: Lessons from the private sector. *International Journal of Industrial Organization* 30 (3): 297-302.
- Teodoro, Manuel P. og David Switzer (2016). Drinking from the talent pool: a resource endowment theory of human capital and agency performance. *Public Administration Review* 76 (4): 564-575.
- Villadsen, Anders R. og Jesper N. Wulff (2021). Are you 110% sure? Modeling of fractions and proportions in strategy and management research. *Strategic Organization* 19 (2): 312-337.
- Williamson, O. E. (1996). *The mechanisms of governance*. Oxford: Oxford University Press.

Abstracts

Christian Østergaard Madsen and Morten Hjelholt

Digitalization and administrative burdens

Denmark is often highlighted as a pioneer in public digitalization. Since 2015, digital self-service has been mandatory for Danish citizens for most public services and benefits. This represents a significant shift in citizens' interaction with public authorities and places numerous demands on both citizens and authorities. We ask: How does public digitalization, including mandatory digital self-service and automation, affect citizens' administrative burdens when they apply for public services in Denmark? We present a qualitative empirical study based on interviews, surveys, and observations with citizens and practitioners from the authorities Labour Market Supplementary Pension (ATP) and Udbetaling Danmark (Disbursement Denmark) (UDK). We investigate how the policy design and implementation of digital services affect citizens' administrative burdens when they apply for pension and parental leave. The decision to introduce mandatory digital self-service initially resulted in increased administrative burdens for many citizens. However, ATP and UDK have subsequently reduced citizens' administrative burdens through automation and by using data-driven analytics and qualitative research to improve their self-service solutions and communication. In line with previous studies, we see that the effects of digitalization are distributed both within and across service areas. There is a particular difference in the extent and type of administrative burdens that citizens in Denmark and abroad experience when they apply for public benefits. Finally, we see that both benefit and state characteristics influence public authorities' possibility to reduce administrative burdens.

Keywords: digitalization, public benefits, self-service, administrative burden, ATP, Udbetaling Danmark

Aske Halling

Administrative burdens in medical appointments: Experiences of compliance costs among citizens with poor health

Several studies have shown that socioeconomically disadvantaged citizens experience more administrative burdens in their interactions with the public sector. However, there is still limited knowledge – both in Denmark and internationally – about citizens' experiences of burdens in their encounters with the

healthcare system. This article explores whether citizens with poor health or poor mental well-being experience higher compliance costs when visiting their doctor. The analysis is based on the Danish segment of the European Quality of Life Survey, which includes a representative sample of 1,020 Danes. The results indicate that both poor health and poor psychological well-being are associated with higher perceived compliance costs. However, there is no support for the expectation that individuals with both poor health and poor mental well-being experience particularly many administrative burdens.

Keywords: administrative burdens, health, inequality, survey

Helle Ørsted Nielsen and Vibeke Lehmann Nielsen

The higher the administrative burden, the more it will be as the authorities say We just don't bother. Or?

The article examines the correlation between citizens' perception of administrative burdens and their behavior interacting with public authorities. Traditionally, large burden perception is expected to lead to passive behavior (flight). However, the article argues that burdens can also evoke emotion-based reactions such as fight or befriend. The empirical part shows that larger perception of burden leads to more fight reaction and less passivity. It is only for resourceful citizens that a large burden perception leads to passivity. However, it is worth noting that resourcefulness is negatively correlated with burden perception. So, in addition to fight being a more likely reaction to large perceived administrative burdens than flight, the results point to a social bias in burden perception and behavior.

Keywords: administrative burdens, interaction with public authorities, citizen behavior, social bias, flight, fight and befriend

Mathilde Cecchini

“I was afraid of what I would face”: An analysis of citizens' experiences of uncertainty in encounters with the social welfare system

Citizens' encounters with street-level bureaucracy often involve a certain degree of uncertainty, as citizens cannot know or predict precisely what will happen in the encounter. Research indicates that the experience of uncertainty can be uncomfortable and stressful for individuals, thus causing or constituting a

psychological cost in the citizen's interaction with the public sector. However, the literature on administrative burdens has only to a limited extent addressed citizens' experience of uncertainty. The purpose of this article is to present a conceptual framework for exploring citizens' experience of uncertainty and to examine its applicability in understanding citizens' interactions with the social welfare system. The article is based on a qualitative study of welfare recipients' encounters with the job center, utilizing a combination of narrative interviews, analysis of case records, and observation of meetings at the job center.

Keywords: uncertainty, administrative burdens, welfare encounters, qualitative methods

Ole Helby Petersen

Administrative burdens on companies in public procurement

In recent years, public administration research has focused heavily on administrative burdens in interactions between citizens and the state. This article contributes to the literature on administrative burdens by focusing on companies' costs in public procurement. The article presents a framework for analyzing companies' learning and compliance costs in public procurement processes and illustrates the framework's applicability in two empirical studies of Danish companies' costs of participating in public procurement. The analyses show that companies' costs of preparing and submitting bids for public tenders make up a significant portion of the contracts' value. The analyses further indicate that the burdens vary significantly, primarily depending on the public procurers' design of the tender processes and to a lesser extent on the companies' administrative resources. Finally, the article discusses how public procurers can use these insights to reduce companies' administrative burdens in public procurement processes.

Keywords: administrative burdens, public procurement, companies, contracts, administrative resources

Om forfatterne

Mathilde Cecchini, ph.d., lektor i Statskundskab, Syddansk Universitet. Forsker i mødet mellem borgere og frontpersonale i offentlige organisationer. Interesserer sig især for temaer som forskelsbehandling, ulige adgang og professionel ekspertise og autoritet. E-mail: mce@sam.sdu.dk

Matthias Döring, lektor i forvaltning, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Forsker i administrative byrder, interaktioner mellem borgere og stat, frontlinjebureaukrati og digitalisering. Email: mdoering@sam.sdu.dk

Aske Halling, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i møder mellem borgerne og velfærdsstaten med særlig interesse for administrative byrder, deservingness og diskrimination. E-mail: aske@ps.au.dk

Morten Hjelholt, forsker i digital velfærd ved IT-Universitetet i København. Undersøger, hvordan digital transformation påvirker politik, styring og borgerinddragelse i velfærdsstaten med særligt fokus på digital inklusion og medborgerskab. Har været sektionsleder og institutleder på Institut for Digital Design og har spillet en central rolle i opbygningen af Center for Digital Velfærd. E-mail: mohje@itu.dk

Christian Østergaard Madsen, lektor, IT-Universitetet i København, tilknyttet Forskningscenter for offentlig it. Forsker i digitalisering af den offentlige sektor, især dennes betydning for mødet mellem borger og stat og på statslige it-projekter. E-mail: chrn@itu.dk

Jonas Krogh Madsen, adjunkt i forvaltning. Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet. Forsker i administrative byrder, frontlinjebureaukrati og interaktioner mellem borgere og stat. Email: jkroghm@ruc.dk

Helle Ørsted Nielsen, seniorforsker, Institut For Miljøvidenskab og Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i implementering af klima- og miljøpolitik især med fokus på målgruppers adfærd og koordination mellem politikniveauer. E-mail: hon@ps.au.dk

Vibeke Lehmann Nielsen, professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Primære forskningsinteresser er implementering af offentlig politik, regulering, målgruppeadfærd samt offentligt ansattes adfærd. E-mail: vln@ps.au.dk

Ole Helby Petersen, cand.scient.pol, ph.d., professor, leder af Center for Forskning i Offentlig-Privat Samspil (COPS), Roskilde Universitet. Forsker blandt andet i offentlige indkøb, udlicitering, partnerskaber, transaktionsomkostninger og offentlige og private organisationers kapacitet til kontraktstyring. E-mail: olehp@ruc.dk