

## Samspillet mellem borgere, brugere og den offentlige forvaltning

*Vibeke Lehmann Nielsen og Helle Ørsted Nielsen*

At bygge en mur eller en bro: borgernes adfærd i mødet med det offentlige

*Annika Agger og Birgitte Poulsen*

Forvaltere i frontlinjen – om kunsten at mestre modsætningsfyldte krav og konflikter

*Morten Hjortskov*

Borgernes tilfredshed med offentlig service – et spørgsmål om kvalitet og forventninger?

*Mette Kjærgaard Thomsen og Ulrich Thy Jensen*

Fagprofessionelles klassifikation af kerneopgaver og komplementære opgaver

*Mette Bisgaard*

”Det er ligesom en eksamen”: et eksplorativt studie af borgerstrategier inden mødet med det offentlige

*Marie Østergaard-Møller og Kasper Elmholdt*

Den offentlige organiserings materialitet: Et studie af fysisk organisering og social interaktion i lokale sundhedshuse

Anmeldelser

*Redaktion:*

Eksterne redaktører: Morten Hjortskov og Mette Kjærgaard Thomsen

Intern redaktør: Kim Mannemar Sønderskov

Anne Binderkrantz, Vincent Keating, Anne Mette Kjeldsen, Mette Kjær, Robert Klemmensen, Lasse Lindekilde, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Pallesen, Kim Mannemar Sønderskov, Jakob Tolstrup (anmeldelser) og Sune Welling Voigt

*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: One Hundred Proof

ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 3. september 2018

Tilmelding til nyhedsbrev: [www.politica.dk](http://www.politica.dk)

E-mail: [politica@ps.au.dk](mailto: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](http://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

- 287 Vibeke Lehmann Nielsen og Helle Ørsted Nielsen  
At bygge en mur eller en bro: borgernes adfærd i mødet med det offentlige
- 308 Annika Agger og Birgitte Poulsen  
Forvaltere i frontlinjen – om kunsten at mestre modsætningsfyldte krav og konflikter
- 326 Morten Hjortskov  
Borgernes tilfredshed med offentlig service – et spørgsmål om kvalitet og forventninger?
- 345 Mette Kjærgaard Thomsen og Ulrich Thy Jensen  
Fagprofessionelles klassifikation af kerneopgaver og komplementære opgaver
- 364 Mette Bisgaard  
Det er ligesom en eksamen”: et eksplorativt studie af borgerstrategier inden mødet med det offentlige
- 384 Marie Østergaard-Møller og Kasper Elmholdt  
Den offentlige organiserings materialitet: Et studie af fysisk organisering og social interaktion i lokale sundhedshuse

## Anmeldelser

- 402 David Mayhew, *The Imprint of Congress*, New Haven/London: Yale University Press, 2017 (anmeldt af Henrik S. Jensen)
- 405 Wesley W. Widmaier, *Economic Ideas in Political Time: The Rise and Fall of Economic Orders from the Progressive Era to the Global Financial Crisis*, Cambridge University Press, 2016 (anmeldt af Carsten Jensen)

407 Abstracts

410 Om forfatterne

## Vibeke Lehmann Nielsen og Helle Ørsted Nielsen At bygge en mur eller en bro: borgernes adfærd i mødet med det offentlige

Et klassisk spørgsmål i politologien er: ”Hvem får hvad, hvornår og hvordan?” (Lasswell, 1936). Vi ved fra implementeringsstudier, at markarbejderne i den offentlige forvaltning har stor indflydelse på fordelingen af offentlige goder, og at deres beslutninger påvirkes af borgernes adfærd i interaktionen. Borgerne har derved også gennem deres tilgang til mødet med det offentlige indirekte betydning for implementeringen af politikker. Vi har imidlertid kun begrænset viden om borgernes adfærd i interaktionen med offentlige myndigheder. Denne artikel søger at tage et første skridt i retning heraf ved at sammenkoble viden om borgeradfærd fra forskellige litteraturer og undersøge, om det er muligt at udvikle et systematisk begrebsapparat for borgeradfærd i samspil med det offentlige. Artiklens empiriske grundlag er en elektronisk survey, der undersøger borgeres adfærd i en række hypotetiske scenarier på tre forvaltningsområder. Den analytiske tilgang er eksplorativ og bruger klyngeanalyser til at identificere adfærdsmønstre. Vi finder, at der er klynger med distinkte adfærdsprofiler på hvert forvaltningsområde, men der er variationer mellem områderne. Vi undersøger endvidere, om klyngerne følger klassiske sociodemografiske karakteristika, hvilket ikke meget tyder på.

Siden Lipsky (1980) opfandt begrebet *street-level bureaucrat*, har en væsentlig del af implementeringsforskningen beskæftiget sig med fx skolelæreres, socialrådgiveres og politibetjentes adfærd og den afgørende rolle, deres beslutninger spiller for implementeringen af offentlige politikker. Lipsky afdækkede såkaldte afværgemekanismer, som markarbejdere anvender for at håndtere krydspresset mellem borgernes krav og tilgængelige ressourcer. Afværgemekanismer hjælper markarbejderne med at prioritere mellem borgeres krav og behov og de krav, som stilles i lovgivningen og fra den politiske og administrative ledelses side. Afværgemekanismer indebærer en risiko for, at der kan opstå forskelsbehandling, så ens sager ikke behandles ens. En kilde til forskelsbehandling ligger i selve interaktionen med borgeren. Flere studier har således vist, at markarbejderes beslutninger påvirkes af karakteristika og adfærd hos de borgere, de interagerer med, fx om borgerne opfattes som samarbejdende eller gør modstand – dvs. om markarbejderen oplever, at borgerne gennem deres adfærd bygger bro til forvaltningen eller snarere opstiller en mur (Soss, Fording og Schram, 2011; Nielsen, 2002; Bardach og Kagan, 1982; Maynard-Moody og Musheno,

2003; Brodtkin, 1997; Kagan, Gunningham og Thornton, 2003; Hutter, 1997; Winter og May, 2001). Men selvom det er anerkendt, at målgrupper er vigtige deltagere i bureaukratiske implementeringsprocesser, har forvaltningslitteraturen kun i begrænset omfang undersøgt borgernes adfærd i møder med markarbejdere og det offentlige (Jakobsen et al., 2016; Winter og Nielsen, 2008).

Sociologer og rettsociologer har i højere grad interesseret sig for borgeres adfærd (Jakobsen, Jensen og Aarseth, 1982; Stax, 2003; Dalberg-Larsen, 2005; Bengtsson og Middelboe, 2001; Guldager, 2000). Som hovedregel er der tale om casestudier, der giver righoldige beskrivelser af borger-forvaltning-interaktioner (se fx Stax, 2003), men de har endnu ikke ført til udvikling af et egentligt systematisk begrebsapparat for borgeradfærd. Et eksempel på et sådant begrebsapparat finder vi dog i Braithwaites typologi over *motivational postures*, som betegner borgeres og virksomheders tilgange til samspillet med offentlige myndigheder (Braithwaite, 2003; 2009; Braithwaite et al., 1994). I det brede begreb "tilgange" blandes imidlertid både motivation, holdninger og adfærd, ligesom hendes typologi alene er udviklet inden for regulering. En væsentlig indsigt fra Braithwaites studier er alligevel, at adfærd bedst forstås som et flerdimensionelt begreb, hvor enkeltdimensioner af adfærd samvarierer og danner typer.

Formålet med nærværende artikel er derfor at tage et første skridt mod udviklingen af et systematisk begrebsapparat, der dels indfanger væsentlige dimensioner af borgeres adfærd i samspil med det offentlige, dels har så generisk en karakter, at det er substantielt meningsbærende i relation til interaktioner inden for såvel offentlig regulering som offentlig serviceydelse. Det sidste, fordi vi fra litteraturen om markarbejderadfærd ved, at borgerkarakteristika og -adfærd kan influere markarbejdernes adfærd, hvad enten der er tale om regulering eller serviceydelse.

For at indfri de formål diskuterer og sammenstiller vi i det følgende først de adfærdsdimensioner, der er fundet i de – få – studier, der hidtil har undersøgt borgeradfærd i samspil med den offentlige forvaltning. Derefter beskrives undersøgelsesdesign og dataindsamling, og analyseresultaterne præsenteres. Som følge af artiklens begrebsudviklende formål har analyserne en induktiv karakter. Den sparsomme teori bruges kun til at befrugte vores begrebsforståelse med relevante adfærdsdimensioner samt med pointen om, at adfærd skal ses flerdimensionelt. Vi har ingen teoretisk baserede forventninger til, hvilke borgeradfærdstyper vi vil kunne identificere. Her lader vi data og klyngeanalysens empiristyrede logik tale. Til sidst diskuterer vi, hvorvidt de fundne adfærds-klynger udgør et frugtbart første skridt i udviklingen af en egentlig adfærdstypologi for målgruppers adfærd i interaktion med offentligt ansatte,

herunder hvorvidt vi finder én klar adfærdstypologi på tværs af regulering og services.

## Dimensioner af målgruppeadfærd

Da formålet med denne artikel, som nævnt, er at tage et første skridt i udviklingen af et systematisk begrebsapparat for målgruppeadfærd, er det vigtigt at gå åbent til værks og inkludere en bred vifte af adfærdsdimensioner. Vi har derfor afsøgt litteraturen for studier af målgrupper i samspil med det offentlige for at sammensætte en liste af adfærdsformer, der kan anvendes i en eksplorativ analytisk tilgang.

Braithwaites begrebsapparat *motivational postures* (se fx Braithwaite 2003; 2009; Braithwaite et al., 1994) er en bredt anvendt typologi og derfor et naturligt sted at starte. *Postures* eller positioneringer skal forstås som signaler om, hvor stor social afstand borgeren ønsker at holde til en myndighed, og angiver dermed borgerens foretrukne samspilsform i interaktionen (Braithwaite, 1995; Braithwaite, Murphy og Reinhart, 2007; Winter og Nielsen, 2008). I de seneste versioner af typologien (Braithwaite, 2009) indgår fem positioneringer, der betegnes engagement, kapitulation, modstand, afkobling og *gameplaying*.

Engagement er en samarbejdende tilgang, hvor borgeren går proaktivt ind i samspillet med det offentlige, udveksler information og bidrager til at finde løsninger (Braithwaite, 2009: 38). En sådan positionering afspejler opbakning til både politikmål og den implementerende myndighed. Kapitulation udgør også en samarbejdende tilgang, men dækker over mere reaktiv adfærd, hvor borgeren følger myndighedens krav og råd uden at sætte spørgsmålstejn ved myndighedens legitimitet, men ikke selv bidrager aktivt med information og forslag. De øvrige tre positioneringer derimod afspejler manglende accept af myndigheden eller lovgivning og et ønske om større social afstand. Borgere, der indtager positioneringen modstand vil aktivt udfordre myndigheden og sætte spørgsmålstejn ved dennes forslag og krav, mens afkobling omvendt betegner en adfærd, hvor borgeren så vidt muligt søger at undgå samspil med forvaltningen (Braithwaite, 2009; Winter og Nielsen, 2008). Endelig betegner *gameplaying* en adfærd, hvor borgeren foregiver at samarbejde, men agerer strategisk fx ved at dele information selektivt eller ved at flytte fokus over på de aspekter af sagen, der stiller borgeren bedst. Positioneringerne er således komplekse flerdimensionelle begreber, der på samme tid rummer både motivation, holdninger og adfærdselementer. Det resulterer i uklare begrebsdefinitioner, idet man ved at sammenblende fx holdninger og adfærd risikerer også at sammenblende årsag og virkning. Der synes derfor at være behov for tydeligere beskrivelser af, hvordan de fem positioneringer manifesterer sig rent adfærdsmæssigt.

Endvidere er typologien, som nævnt, alene udviklet på reguleringsområder. Ambitionen i denne artikel er imidlertid at udvikle et mere generelt begrebsapparat for borgeradfærd i samspillet med det offentlige. Her kan en række sociologiske studier af samspillet mellem klienter og offentlige myndigheder bidrage med adfærdsdimensioner (fx Goffmann, 1967; Faureholm, 1996; Goodsell, 1980; 1981; Scott, 1997; Mik-Meyer, 1999; Guldager, 2000; Carstens, 2002; Stone, 1981; Stax, 2005; Nielsen, 2002; Hutter, 1997).

De sociologiske studier har ofte fokus på borgere som klienter i det sociale system, og her anskues interaktionen typisk i en magtoptik med den offentlige forvaltning som den part, der sætter præmisserne for samspillet og definerer, hvad der er rigtig eller forkert adfærd (Winter og Nielsen, 2008; Jakobsen og Nielsen, 2014). En del studier har vist, at markarbejderne foretrækker samarbejdende klienter, og over tid lærer klienterne derfor at samarbejde, dvs. accepterer systemets krav uden protest og efterlever normer for klientopførsel, som indebærer en vis ydmyghed (se fx Jensen, 2017; Faureholm, 1996; Lipsky, 1980; Goffman, 1967; Maynard-Moody og Musheno, 2003; Stax, 2003). Lidt mere proaktivt kan borgere også vise imødekommenhed over for markarbejderen, fx ved at skabe behagelige rammer for mødet og ved at nedtone modsætningsforholdet i interaktionen. Nielsen (2002) har således vist, hvordan regulerede virksomheder er opmærksomme på at skabe en god stemning omkring tilsynsbesøg og at tale tilsynsmyndighedens sprog.

I sit studie af klienters strategier i interaktionen med socialforvaltninger observerede Stax (2003) imidlertid også klienter, der i stedet direkte udfordrede systemet og dets markarbejdere, fx ved at stille krav, undslå sig systemets krav eller foreslå andre løsninger end den, markarbejderen foreslog (Stax, 2003). Klienter kan også udfordre ved at anfægte myndighedens legitimitet, fx ved at sætte spørgsmålstejn ved løsninger eller afgørelser eller ved at klage (Danet og Hartman, 1972). Nogle klienter udfordrer samarbejdsnormen direkte ved fx at true med at tage sagen til overordnede eller ved at mobilisere via medier eller netværk (Stax, 2003; Prottas, 1979). En mindre konfronterende tilgang, der dog stadig kan repræsentere en form for modstand, er at appellere til markarbejderens medlidenhed eller forståelse i håb om at påvirke sagsbehandlingen til egen fordel (Tripi, 1984; Katz og Danet, 1966). Det kan eksempelvis være ved at fremstå svag eller holde fokus på problemer frem for løsninger (Goffman, 1967; Carstens, 2002; Jensen, 2017).

Adfærd er ikke kun noget, der findes i den direkte interaktion med den offentlige forvaltning. Litteraturen behandler også adfærd, der indirekte indgår i borgerens samspil med det offentlige. Det gælder fx informationssøgning, der sikrer, at borgeren er klædt på til samspillet med forvaltningen (Hansen og



Jensen, 2009; Tripi, 1984). Et nyere eksempel herpå er patienters brug af internetsøgninger efter sygdoms- og sundhedsinformation, som de drager med ind i deres samtaler med lægen (McMullan, 2006). En anden indirekte adfærdsdimension er at søge støtte i eget netværk – det kan være venner og familie, men det kan også være organisationer eller fagprofessionelle, fx revisorer eller advokater (Tripi, 1984). Netværk kan både give moralsk opbakning og udgøre en videns- og erfaringsressource.

Disse studier og de adfærdsdimensioner, der indgår i Braithwaites typologi, giver os en liste over adfærdsdimensioner, der umiddelbart forekommer relevante både for regulering og offentlige serviceydelser (se Boks 1). Som følge heraf har der i dataindsamlingen været fokus på at indsamle information på disse ni adfærdsdimensioner.

#### *Boks 1: Adfærdsdimensioner*

- Udfordre
- Foreslå alternative løsninger
- Anfægte myndighedens legitimitet
- Game playing
- Appellere til forståelse
- Overgive sig/kapitulere
- Søge støtte i netværk
- Vise imødekommenhed
- Søge information

## Undersøgellesdesign og data

Centralt for vores undersøgelse er, at adfærd skal betragtes som et multidimensionelt begreb. Det vil sige, at vi har en forventning om, at der vil være systematiske kombinationer af adfærdsdimensioner, som former egentlige adfærdstyper. For det første forekommer det ikke plausibelt, at virkelighedens borgere begrænser sig til en af de opstillede adfærdsdimensioner. Adfærdsdimensionerne er ikke gensidigt udelukkende, og en mere realistisk forventning er, at borgere udviser flere eller alle ni adfærdsdimensioner, omend i forskellige grader. For det andet har socialpsykologiske studier vist, at mennesker generelt opfatter adfærd som et sammensat fænomen (Fleenor et al., 2010), og man må derfor forvente, at også medarbejderne i deres møde med borgerne vil lægge mærke til flere aspekter af borgernes adfærd og på den baggrund danne sig et samlet billede af borgeren.

Kombinationer af adfærdsdimensioner kan undersøges ved at teste interaktionsvariable i en traditionel regressionsanalyse, men i lyset af de mange variable, der er medtaget i analysen, er dette ikke nødvendigvis den mest effektive analysestrategi og kan i værste fald resultere i en fejlspecificeret model på grund af risikoen for multikollinearitet. Vi benytter i stedet klyngeanalyse, der kan anvendes induktivt til at udlede samvariation mellem de enkelte dimensioner og derudfra inddele respondenter i grupper med fælles adfærdstræk.

Til at identificere eventuelle borgeradfærdstyper anvendes data fra en elektronisk survey blandt et repræsentativt udsnit af den danske befolkning mellem 30 og 70 år<sup>1</sup> stratificeret i forhold til alder, køn og uddannelseslængde. Surveyen er gennemført i november-december 2016. For at få bred indsigt i borgeradfærdstyper blev surveyen udført som en tre i en-undersøgelse, hvor én delsurvey omhandler adfærd i forhold til SKAT, en anden i forhold til de kommunale byggemyndigheder, mens en tredje omhandler adfærd i forhold til kommunal visitation til hjemmehjælp.<sup>2</sup> De tre myndighedsområder er valgt af tre årsager: 1) fordi de dækker både regulering og service, 2) fordi de repræsenterer områder, hvor et bredt udsnit af befolkningen vil have haft kontakt til myndigheden eller kan forestille sig en sådan kontakt, således at vignetterne opfattes som realistisk mulige situationer i respondentens liv, og 3) fordi sags typerne på hvert af de tre områder giver mulighed for at beskrive forholdsvist enkle, men stadig lovmæssigt korrekte vignetscenarier.

Af hensyn til længden af spørgeskemaet fik alle respondenter, tilfældigt fordelt, kun spørgsmål vedrørende to myndigheder. Data giver således mulighed for at identificere adfærdstyper i forhold til såvel regulerende som serviceleverende myndigheder. Serviceområdet er generelt kendetegnet ved, at det er noget, borgerne ønsker, mens reguleringsområdet omvendt indebærer krav til borgerne, hvilket borgerne må forventes, at ville undgå. Det er derfor vigtigt at undersøge, om eventuelle adfærdstyper varierer eller er ens på tværs af disse to grundlæggende myndighedstyper. For alle tre delsurveys var stikprøvestørrelsen 1.460 respondenter. Svarprocenterne for delundersøgelserne var henholdsvis 60 pct. (SKAT), 53 pct. (byggemyndigheder) og igen 53 pct. (hjemmehjælp). Inden gennemførelsen af surveyen blev spørgeskemaet pilottestet blandt fem respondenter, der varierede i køn, alder og uddannelseslængde.

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

Tabel 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
Ikke-vestlig	8	4
Uddannelseslængde (længste)		
Folkeskolen	25	19
Ungdomsuddannelse (1-3 år)	42	43
Kort videregående uddannelse (mindre end 3 år)	5	5
Mellemlang videregående uddannelse (3-4 år)	17	20
Lang videregående uddannelse (universitetskandidatgrad eller mere)	12	14
Indkomst (efter skat)		
Ingen indkomst	2	1
< 100.000 kr.	6	5
100-200.000 kr.	29	23
200-300.000 kr.	37	43
300-400.000 kr.	17	19
> 400.000 kr.	10	10

I surveyen blev respondenterne via vignetter spurgt, hvilken adfærd vedkommende ville udvise i en række potentielle situationer i relation til de respektive myndigheder (se tabel 2 for eksempel på vigneten for henholdsvis SKAT, byggesmyndigheder og hjemmehjælp). Vignetterne var bygget op, så de tilsammen beskrev forskellige stadier i en sag – fra den indledende kontakt med den pågældende forvaltning til den endelige afgørelse. Respondenterne blev bedt om

Table 2: Eksempel på vignetter anvendt i survey

SKAT	Byggeområdighederne	Hjemmehjælp
Forestil dig, at du nu har indsendt de efterspurgte dokumenter. Få dage efter ringer en sagsbehandler fra SKAT og siger, at du ifølge deres beregninger ikke i de seneste to år har haft ret til det kørselsfradrag, som du i fem år har skrevet på selvangivelsen. Din arbejdsplads flyttede nemlig for to år siden adresse og siden da mangler der, ifølge SKAT's beregninger, 100 meter hver vej.	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 er dermed ulovlig og skal ændres så den opfylder reglerne. I brevet citeres de relevante regler.	Forestil dig nu følgende situation: Kommunen har behandlet sagen, og du/I modtager et brev, hvoraf det fremgår, at du/I får tilbudt hjemmehjælp, men langt mindre end du/I havde forestillet jer.

at forholde sig til henholdsvis fem (SKAT), fem (byggeområdigheder) og fire (hjemmehjælp) vignetter.<sup>3</sup> Som det fremgår af vigneteksemplerne er "det offentlige" personificeret ved et handlende subjekt – og dermed reelt en eller flere handlende markarbejdere – men der ligger ikke, hverken i vignetterne eller de få eksisterende studier om borgeradfærd, en antagelse om, at det er en og samme markarbejder, som vedkommende løbende interagerer med. Det ville være en urealistisk antagelse i forhold til virkelighedens praksis.

Efter hver vignette blev respondenterne bedt om – på en skala fra nul til 10<sup>4</sup> – at svare på, hvor sikkert det var, at vedkommende ville reagere over for den pågældende myndighed på forskellige konkrete måder, der samlet set afspejler de adfærdsdimensioner, vi, som nævnt ovenfor, har identificeret i den eksisterende teoretiske og empiriske litteratur.

Det kan diskuteres, hvor valide selvrapporterede data om intentionel adfærd er. For at imødekomme det problem har vi søgt dels at opstille så konkrete og virkelighedsnære vignetter som muligt, dels – også givet problemstillingen i sig selv – at spørge ind til så mange og så varierede adfærdsmuligheder som muligt for at legitimere forskellige former for adfærd. Endvidere har vi i selve surveyen inkluderet et batteri af spørgsmål til måling af respondenternes *Social Desira-*

*bility Bias* (SDB) og dermed deres potentielle tendens til at svare mere socialt korrekt, end man måske reelt vil reagere (Hays et al., 1989). Analyserne viste, at der ingen systematisk variation er mellem adfærdstyper og respondenternes SDB. Endelig blev respondenterne i pilottesten spurgt, om de manglede reaktionsmuligheder, hvilket ingen af dem mente at gøre.

For at kunne identificere typer af borgeradfærd, der tro mod litteraturen søger at afdække rammende og typiske konstellationer af multidimensionel adfærd, kræves to analytiske forhold. For det første skal data rumme variable, som måler hver af de relevante adfærdsdimensioner. Dernæst skal vi kunne sortere vores respondenter i grupper, der vil udvise relativt ens adfærd.

Målingen af de teoretiske adfærdsdimensioner fremgår af tabel A1 i teknisk appendiks. Flere af adfærdsdimensionerne er operationaliseret via flere spørgeskemaitems, mens andre er single item-mål. De statistiske data vedrørende målingerne fremgår af tabel A2 i teknisk appendiks. Eftersom der blev spurgt til de enkelte reaktionsmuligheder i forlængelse af hvert scenarie, og det samtidig er tilstræbt at opstille så konkrete og virkelighedsnære reaktionsmuligheder som muligt, er der både items, som er henholdsvis ens og forskellige på tværs af de tre myndigheder, ligesom der er reaktionsmuligheder, der er spurgt ind til flere gange, men i forlængelse af forskellige scenarier.

Af hensyn til længden af spørgeskemaet har vi ikke i forlængelse af hvert enkelt scenarie kunnet operationalisere alle teoretisk definerede adfærdsdimensioner. Derimod er adfærdsdimensionerne søgt afdækket på tværs af de opstillede scenarier. For at kunne sortere vores respondenter i grupper med relativt ens adfærd anvendes klyngeanalyse.<sup>5</sup> Klyngeanalyse er en statistisk analysemetode, der identificerer den umiddelbare gruppering af respondenter baseret på respondenternes grad af lighed på de variable, som indgår i analysen (Everitt, 1993; Kaufman og Rousseeuw, 1990). Klyngeanalyse er således et velegnet – eksplorativt – redskab til at identificere typer af respondenter baseret ikke blot på én adfærdsvariabel ad gangen, men på multiple adfærdsvariable på en og samme tid, hvilket er væsentligt, da det som tidligere argumenteret er urealistisk at antage, at folk agerer endimensionelt.

Til at undersøge, på hvilke specifikke adfærdsdimensioner de identificerede borgertyper især adskiller sig fra hinanden, foretager vi for hver adfærdsdimension en *oneway* ANOVA-analyse med en *post-hoc Bonferroni-Dunn*-test, der sammenligner klyngerne parvis på hver adfærdsdimension for at se, om de er signifikant forskellige (signifikansniveau på 5 pct.).

## Resultater

Resultaterne af klyngeanalyserne fremgår af tabel 3, 4 og 5. De viser, at der i hver delundersøgelse – SKAT, byggemyndigheder og hjemmehjælp – dannes tre adfærds-klynger. For at kunne karakterisere klyngernes adfærd beregner vi gennemsnittet på de enkelte adfærdsdimensioner for hver klynge. Dernæst undersøger vi, som nævnt, om forskellene mellem klyngerne er statistisk signifikante. I tabel 3, 4 og 5 angiver det første tal i hver kolonne klyngens gennemsnitsscore på den enkelte adfærdsdimension med standardafvigelse i parentes. De firkantede parenteser angiver resultatet af Bonferroni-Dunn-test. Tag fx den første adfærdsdimension, udfordrer, i tabel 3. For S1 er gennemsnitsscoren 1,68 på en fempunktsskala, og den firkantede parentes viser ”>S3, <S2”, dvs. at gennemsnitsscoren for S1 er signifikant større end gennemsnittet for S3, men signifikant mindre end for S2. Kolonnen ”p>F” viser resultatet af ANOVA-analysen. Der er statistisk signifikante forskelle mellem de tre klynger på alle adfærdsdimensioner i hver af de tre delundersøgelser.

Delundersøgelsen vedrørende samspillet med SKAT viser tre klynger med henholdsvis 259 (S1), 201 (S2) og 369 respondenter (S3), jf. tabel 3. Klyngen S1 består af respondenter, der scorer relativt højt på adfærdsdimensioner som at anfægte myndighedens legitimitet, at foreslå alternative løsninger, men også at søge information og støtte i eget netværk, mens de omvendt er meget lidt tilbøjelige til at udfordre sagsbehandleren direkte eller appellere til dennes forståelse. Denne klynge kan derfor betegnes modspil. S2-klyngen scorer også højt på at ville anfægte myndighedens legitimitet, men er samtidig kendetegnet ved i højere grad end de øvrige klynger at ville udfordre sagsbehandleren ved at true med at gå til medier eller bede om at komme til at tale med vedkommendes chef, ligesom de er mere tilbøjelige til at appellere om forståelse hos sagsbehandleren. Omvendt er de mindre aktive end S1 med hensyn til at søge information eller vise imødekommenhed over for sagsbehandleren. Endelig er denne klynge mindst tilbøjelig til at kapitulere, men forskellen er forholdsvist lille. Samlet set kan denne adfærd derfor betegnes som modstand. Endelig er mønstret for klyngen S3 generelt lave scorer på alle adfærdsdimensioner med særligt lave scorer på at udfordre myndigheden og appellere til forståelse, mens den i højere grad end S2 udviser imødekommenhed over for myndigheden. Adfærden i denne klynge kan betegnes passiv.

Adfærds-klyngerne i delundersøgelsen af samspillet med byggemyndighederne viser et lignende mønster, omend med nogle forskelle. Som det fremgår af tabel 4, er der også her en klynge, der generelt scorer relativt lavt på adfærdsdimensionerne, nemlig B1 (n = 249). Respondenterne i denne klynge er sammenlignet med de øvrige klynger, mindst tilbøjelige til at søge information

Table 3: Skat. Klyngeanalyse. Gennemsnit, standardafvigelse (i parentes) og resultat af Bonferroni-Dunn (i kantet parentes)

	Klynger			p<F
	Modspillere (S1) (n = 259)	Modstandere (S2) (n = 201)	Passive (S3) (n = 369)	
Udfordrer	1,60 (0,85) [<S2, >S3]	2,87 (1,07) [>alle]	1,18 (0,43) [<alle]	<0,001
Foreslår alternative løsninger	3,94 (1,22) [>S3]	3,75 1,25 [>S3]	2,99 (1,57) [<alle]	<0,001
Anfægter legitimitet	4,34 (0,73) [>S3]	4,06 (0,84) [>S3]	3,51 (1,07) [<alle]	<0,001
Game-playing	3,03 (1,48) [<S2, >S3]	3,22 (1,40) [>alle]	2,45 (1,50) [<alle]	<0,001
Appellerer til forståelse	2,13 (1,21) [<S2, >S3]	3,10 (1,11) [>alle]	1,37 (1,07) [<alle]	<0,001
Kapitulerer	2,81 (0,99) [>S2]	2,47 (0,85) [<alle]	2,79 (1,16) [>S2]	<0,001
Søger støtte i netværk	4,15 (0,79) [>alle]	2,31 (0,98) [<S1, >S3]	1,58 (1,116) [<alle]	0,017
Viser imødekommenhed	3,87 (1,17) [>alle]	2,96 (1,21) [<alle]	3,32 (1,52) [<S1, >S2]	<0,001
Søger information	4,09 (0,60) [>alle]	2,96 (0,67) [<S1, >S3]	2,19 (0,67) [<alle]	<0,001

eller søge støtte i deres netværk, ligesom de også er mindre tilbøjelige til at gå aktivt ind i spillet med byggemyndighederne ved at foreslå alternative løsninger eller betvivle kommunens udlægning af sagen.

Table 4: Byggemyndigheder. Klyngeanalyse. Gennemsnit, standardafvigelse (i parentes) og resultat af Bonferroni-Dunn Test (i kantet parentes)

	Klynger			p<F
	Passive (B1) (n = 249)	Modpillere (B2) (n = 305)	Oplyste kapitulatører (B3) (n = 146)	
Udfordrer	1,68 (0,88) [>B3, <B2]	2,53 (1,00) [>alle]	1,33 (0,54) [<alle]	<0,001
Foreslår alternative løsninger	3,44 (1,60) [<alle]	4,77 (0,50) [>alle]	4,79 (0,44) [>B1]	<0,001
Anfægter legitimitet	3,11 (1,19) [<alle]	4,33 (0,76) [>alle]	4,03 (0,85) [>B1, <B2]	<0,001
Game-playing	2,08 (1,11) [<B2]	2,90 (1,22) [>alle]	2,06 (1,11) [<B2]	<0,001
Appellerer til forståelse	2,79 (1,42) [>B3, <B2]	4,30 (0,96) [>alle]	2,27 (1,30) [<alle]	<0,001
Kapitulerer	2,82 (1,46) [<B3]	2,63 (1,28) [<B3]	4,23 (0,98) [>alle]	<0,001
Søger støtte i netværk	2,15 (1,21) [<alle]	4,22 (0,98) [>B1]	4,20 (0,87) [>B1]	<0,001
Viser imødekommenhed	2,40 (0,92) [<B2]	3,58 (0,90) [>alle]	2,46 (0,87) [<B2]	<0,001
Søger information	2,63 (0,93) [<alle]	4,34 (0,73) [>B1]	4,29 (0,67) [>B1]	<0,001

Også her kan adfærden betegnes passiv. Klyngen B2 (n = 305) derimod er kendetegnet ved relativt høje scorerer på de fleste adfærdsdimensioner. Den adskiller sig fra B3 (n = 146) især ved højere scorerer på adfærd som at udfordre myndigheden, *gameplaying* og at appellere til forståelse, men også at vise imødekommenhed, hvorimod respondenterne i B3 er markant mere tilbøjelige til at kapitulere. Adfærden i B2 kunne derfor i lighed med S2 beskrives som modstand, men idet respondenterne i B2 ligesom i S1 også er mere aktive i



*Tabel 5: Hjemmehjælp. Klyngeanalyse. Gennemsnit, standardafvigelse (i parentes) og resultat af Bonferroni-Dunn Test (i kantet parentes)*

	Klynger			p<F
	Middel aktive (H1) (n = 351)	Passive (H2) (n = 90)	Modspillere (H3) (n = 287)	
Udfordrer	2,42 (0,74) [>H2, <H3]	1,41 (0,50) [<alle]	3,24 (0,89) [>alle]	<0,001
Foreslår alternative løsninger	2,70 (1,24) [>H2, <H3]	1,50 (0,85) [<alle]	3,14 (1,35) [>alle]	<0,001
Anfægter legitimitet	3,22 (0,73) [>H2, <H3]	2,03 (0,78) [<alle]	4,13 (0,67) [>alle]	<0,001
Game-playing	2,14 (1,11) [>H1, <H3]	1,43 (0,87) [<alle]	2,51 (1,26) [>alle]	<0,001
Appellerer til forståelse	3,83 (0,94) [>H2, <H3]	2,41 (1,25) [<alle]	4,52 (0,74) [>alle]	<0,001
Kapitulerer	2,71 (1,25) [>H3]	2,69 (1,41) [>H3]	2,16 (1,29) [<alle]	<0,001
Søger støtte i netværk	2,93 (0,87) [>H2, <H3]	2,15 (1,06) [<alle]	4,18 (0,71) [>alle]	<0,001
Viser imødekommenhed	3,13 (0,81) [>H2, <H3]	2,65 (1,05) [<alle]	3,72 (0,77) [>alle]	<0,001
Søger information	3,24 (0,72) [>H2, <H3]	2,26 (0,84) [<alle]	4,34 (0,54) [>alle]	<0,001

at søge information og trække på netværk, er betegnelsen modspil nok mere præcis for denne klynge. B3 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, omend respondenterne her også er parate til at sætte spørgsmålstegn ved myndighedens afgørelse (anfægte legitimiteten). Omvendt er denne klynge i langt højere grad end de øvrige klynger parat til at kapitulere,

ligesom den er mindst tilbøjelig til at udfordre sagsbehandlingen. Adfærden i denne klynge kan derfor betegnes oplyst kapitulation.

I undersøgelsen vedrørende hjemmehjælp tegner der sig primært en forskel på niveauet på tværs af de tre klynger, idet klyngen H3 (n = 287) scorer højest på næsten alle items, mens H2 (n = 90) omvendt scorer lavest på næsten alle items, og H1 (n = 351) generelt placerer sig mellem de to andre klynger (se tabel 5). Ikke overraskende er mønstret omvendt for kapitulation, hvor H3-klyngen ligger lavest af de tre klynger. Da klyngen også ligger relativt højt på adfærd som at udfordre og at søge information og anfægte visitationsmyndighedens legitimitet, giver betegnelsen modspil også mening for denne klynge, ligesom H2-klyngen kan beskrives ved passiv adfærd. For klyngen H1 er det adfærdsdimensioner som at appellere om forståelse, udvise imødekommenhed og indhente information, der slår mest igennem, omend respondenterne i denne klynge også i middelgrad er parate til at anfægte myndighedens legitimitet. Samlet kan denne adfærd betegnes middelaktiv.

Analyserne af adfærd viser samlet, at respondenterne inden for hver af de tre forvaltningsområder fordeler sig i distinkte adfærdstyper. Der opstår imidlertid ikke en klar adfærdstypologi på tværs af de tre forvaltningsområder. På alle tre områder er der en klynge af respondenter, der er signifikant mere passive og scorer lavt på de fleste adfærdsdimensioner. Der er også på alle tre områder en klynge, der er mere tilbøjelig til at udvise modstand, fx ved at udfordre de offentlige myndigheder, anfægte deres legitimitet og ikke at kapitulere. Men i samspillet med byggemyndigheder og hjemmehjælpsvisitation er disse klynger også mere proaktive i deres adfærd i form af at indhente information eller søge støtte i deres netværk, hvilket ikke gælder den ellers tilsvarende klynge for SKAT. Endelig er der forskelle mellem den sidste gruppe af klynger. I SKAT-undersøgelsen er denne klynge aktiv og involverer sig både positivt og negativt i samspillet, mens den sidste klynge i byggemyndighedsinteraktionen i højere grad prøver at holde afstand dels ved ikke at udvise imødekommenhed og dels ved i højere grad at give op. I undersøgelsen på hjemmehjælpsområdet er denne klynge først og fremmest kendetegnet ved generelt at udvise middelstor aktivitet på mange adfærdsdimensioner.

På trods af at der ikke er en klar adfærdstypologi på tværs af de tre forvaltningsområder, er der en vis konsistens i den individuelle borgers adfærd over for de offentlige myndigheder. Fx er 62 pct. af de borgere, som er ”modstandere” over for SKAT, også ”modstandere” over for byggemyndighederne, ligesom 55 pct. af ”modstanderne” over for SKAT også er ”modstandere” over for den kommunale visitation til hjemmehjælp. Ligeledes er henholdsvis 73 og 63 pct. af de respondenter, som er passive over for hjemmehjælpsvisitationen,

også passive over for henholdsvis SKAT og byggemyndighederne. Dog ser vi også tegn på forskelle på individniveau over for henholdsvis regulerende og serviceleverende forvaltningsområder. Gruppen af passive i forhold til den kommunale visitation til hjemmehjælp er lille sammenlignet med de to regulerende forvaltningsområder. Relativt mange af dem, som er passive over for SKAT og byggemyndighederne, er således middelaktive, når det handler om kommunal hjemmehjælp (henholdsvis 21 og 22 pct.). Der synes derfor at være tegn på, at den enkelte borger i mindre grad er decideret passiv, når det handler om service, end når det handler om regulering.

## Hvem er de?

Et er imidlertid eksistensen af forskellige borgeradfærdstyper, noget andet er, hvem de er. Hvilke grundlæggende sociodemografiske karakteristika kendetegner borgerne i hver type, og er der væsentlige forskelle mellem typerne? Er det sådan, at traditionelle sociale skillelinjer som alder, køn, sociokulturel baggrund, uddannelseslængde og indkomst også afspejler sig i borgernes adfærd over for offentlige myndigheder og dermed potentielt bidrager til at reproducere sociale skel? Analyserne i tabel A4, A5 og A6 i teknisk appendiks giver et umiddelbart indblik her. (Den specifikke operationalisering af de sociodemografiske karakteristika fremgår af tabel A3 i teknisk appendiks).

Billedet på tværs af de tre forvaltningsområder er, at der ikke er noget generelt mønster – og dermed heller ikke et mønster, som afspejler klassiske sociale skillelinjer. De passive inden for hvert forvaltningsområde er altså ikke umiddelbart de relativt ressourcetsvage med kortere uddannelse, lavere husstandsindkomst og/eller anden kulturbaggrund end dansk. I relation til byggemyndighederne synes såvel uddannelseslængde som husstandsindkomst dog at følge den klassiske forestilling, idet de passive her har signifikant kortere uddannelse og lavere husstandsindtægt end de mindre opgivende adfærdstyper. Samme sammenhæng ses imidlertid hverken i forhold til SKAT eller hjemmehjælp. Faktisk er de passive dem med den gennemsnitligt største husstandsindtægt, når det gælder SKAT.

Ser vi på alder, er der på tværs af de tre forvaltningsområder en svag tendens til, at de passive er lidt ældre end respondenterne i de øvrige adfærdstyper. Kvinder er oftere end mænd modstandere i forhold til SKAT, men samme forhold finder vi ikke i relation til byggemyndighederne eller hjemmehjælp. Dog er flere kvinder – sammenlignet med mænd – ”oplyste kapitulatorer” end passive i forhold til byggemyndighederne.

Pga. det både i populationen og blandt respondenterne lille antal borgere med ikkevestlig baggrund har alle tre adfærdstyper – inden for alle tre for-

valtningsområder – en altoverskyggende overvægt af respondenter med vestlig baggrund. Dog er der blandt modspillerne i forhold til hjemmehjælp signifikant færre med ikkevestlig baggrund, end der er blandt de passive og de ”middelempende”. Der er imidlertid ingen sådanne forskelle i forhold til SKAT eller byggemyndighederne.

Den primære konklusion på resultaterne er, at borgeres adfærd over for offentlige myndigheder er en kompleks størrelse, der ikke på systematisk vis følger klassiske sociodemografiske faktorer. Som det diskuteres nedenfor, er der derfor god grund til at lade den videre forskning gå to veje. Der er behov dels for at forklare forskelle på tværs af forvaltningsområder, dels for at undersøge betydningen af individuelle karakteristika mere avanceret samt at undersøge betydningen af andre karakteristika end de klassiske sociodemografiske faktorer.

## Konklusion og diskussion

Analyserne viser, som nævnt, at der på hvert policyområde findes klynger med hver deres adfærdsprofil; ligesom den passive adfærdsprofil – og til dels modstandsprofilen – går igen på alle tre forvaltningsområder. Der tegner sig imidlertid ikke en klar adfærdstypologi på tværs af de tre forvaltningsområder. Forskellene i adfærds-klyngernes indhold kan selvfølgelig betyde, at der ikke findes en klar adfærdstypologi, der gælder på tværs af de analyserede forvaltningsområder, simpelthen fordi forvaltningsområderne og deres virke er vidt forskellige i forhold til fx myndighedsautoritet, sagforholdskompleksitet og sagens vigtighed for borgerne. En anden beslægtet mulighed er, at de opstillede scenarier i bestræbelserne på at være så realistiske som muligt varierer i karakter og derved fremprovokerer forskellige kombinationer af adfærd. Det kunne fx tænkes, at borgere er mindre motiverede til at engagere sig aktivt, når det drejer sig om et engangsbeløb som i SKAT-casen versus permanent at få mindre hjemmehjælp end forventet. Endelig er det en mulighed, at forskellene ligger i de konkrete operationaliseringer af adfærdsdimensionerne. For at gøre de opstillede interaktioner så realistiske som muligt har det været nødvendigt at variere adfærdsdimensionerne og tilpasse dem det enkelte forvaltningsområde. Det gælder fx adfærdsdimensionen at vise imødekommenhed, der i SKAT- og hjemmehjælpsanalysen bygger på relativt enkle mål som at byde på kaffe eller udtrykke forståelse for sagsbehandlerens situation, mens denne adfærdsdimension i byggemyndighedssagen også indeholder mål, der involverer mere aktiv adfærd. Denne forskel kunne bidrage til at forklare, at klynge B3 (”oplyste kapitulatorer”) i byggemyndighedssagen fremstår mere afstandstagende og mindre proaktive end de ellers nogenlunde tilsvarende klynger i forhold til SKAT

og hjemmehjælp. Et muligt svar på, hvorvidt de fremanalyserede klynger afspejler reelle forskelle i borgeradfærd mellem forvaltningsområderne, eller om der er tale om operationaliseringsudfordringer, kunne findes ved at undersøge, om klyngerne også er forskellige mellem forvaltningsområder, hvis der kun inddrages adfærdsdimensioner, som er ens operationaliseret. Der synes således at være et fortsat behov for at arbejde med operationaliseringerne af de enkelte adfærdsdimensioner samt for at studere forskelle og ligheder mellem forvaltningsområderne nærmere, herunder studere, om de tegn, vi ser, på, at borgere relativt set er mindre passive over for serviceleverende myndigheder end over for regulerende myndigheder, holder ved nærmere eftersyn.

En konklusion synes dog rimeligt klar: I deres adfærd over for offentlige myndigheder søger borgerne at handle multidimensionelt. Ingen af de fremanalyserede klynger er fx ren appelleren til forståelse eller ren kapitulation. Endvidere synes det klart, at nogle borgere (modstanderne) bygger mur i deres adfærd over for de offentlige myndigheder. Og på trods af at modspillerne er mindre udfordrende og i højere grad udviser forståelse over for myndighederne og via informationssøgning søger at kvalificere deres adfærd og komme med alternative løsninger, er det ikke retvisende at konkludere, at de søger at bygge bro i relation til myndighederne, idet de samtidig i relativt høj grad anfægter disses legitimitet. I det hele taget scorer alle klynger (med undtagelse af de passive under hjemmehjælp) relativt højt på at sætte spørgsmålstegn ved myndighedernes beslutninger og dermed deres legitimitet, hvilket formodentlig er udtryk for et generelt fald i folks autoritetstro. I forhold til de sociologiske studier er der flere respondenter i nærværende studie, der optræder proaktivt og giver modspil i interaktionen med det offentlige. Det kan skyldes, at respondenterne i dette studie er udvalgt med henblik på at få et repræsentativt udsnit af befolkningen, mens en del sociologiske studier har fokus på den del af befolkningen, der er mindre ressourcestærk.

I sammenligning med Braithwaites typologi viser nærværende studie en mindre differentieret typologi med kun tre adfærds-klynger i hver delundersøgelse. Det kan skyldes, at den typologi, der er fremanalyseret her, fokuserer på ren (omend hypotetisk) adfærd og ikke inddrager holdninger og indstillinger til politik og myndigheder. Vi synes således, at den adfærdstypologi, der er præsenteret her, udgør et frugtbart første skridt i retning af en mere generisk typologi for egentlig adfærd. Det, at der findes forskellige, udbredte adfærdsstyper, som markarbejderne skal forholde sig til i deres hverdag, øger kompleksiteten i deres arbejde og kan dermed også bidrage til brugen af afværgemekanismer.

En anden relativt klar konklusion er, at klassiske sociodemografiske karakteristika ikke i væsentlig grad forklarer forskelle mellem adfærdstyperne. En forklaring herpå er, at de klassiske sociodemografiske skillelinjer har mindre betydning i et homogent velfærdssamfund som det danske. Forklaringer på forskelle i adfærd skal derfor måske i højere grad findes i konkrete erfaringer, folks generelle tillid til staten og den enkelte myndighed og/eller i deres *self-efficacy* og grundlæggende personlighedstræk, alternativt i den knappe ressource, der ofte præger velfærdsstatens udearbejdende husstande: tid. At udøve modstand, men især modspil kræver tid – tid, som nogle grupper af borgere måske ikke har.

## Noter

1. Den aldersmæssige afgrænsning af respondentgrupper er valgt ud fra et ønske om at øge sandsynligheden for, at respondenterne har rimelig erfaring med interaktion med offentlige myndigheder, idet en sådan erfaring øger sandsynligheden for, at respondenterne kan forholde sig realistisk til de stillede vignetter.
2. Derudover indeholdt surveyen en række spørgsmål på tværs af de tre delundersøgelser. Alle respondenter skulle besvare spørgsmål vedrørende to af de tre myndigheder. Populationsudtræk og selve gennemførelsen af surveyen blev foretaget af Danmarks Statistik.
3. Da fokus for udarbejdelsen af vignetterne først og fremmest var at få afdækket de relevante adfærdsdimensioner, dernæst at konstruere vignetter, der tilsammen afspejlede et naturligt interaktionsforløb, varierer antallet af vignetter stillet i relation til hvert myndighedsområde.
4. Denne svarskala er senere i forbindelse med databehandling blevet omkodet til en 1-5-skala med det formål at reducere måleusikkerhed.
5. Mere specifikt anvender vi two-step cluster-analyse.

## Litteratur

- Bardach, Eugene og Robert A. Kagan (1982). *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.
- Bengtsson, Steen og Nina Middelboe (2001). *Der er ikke nogen, der fortæller, hvad man har krav på*. Rapport 01:1. København: SFI.
- Braithwaite, Valerie (1995). Games of engagement: Postures within the regulatory community. *Law & Policy* 17: 225-255.
- 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, UK og Northampton, MA: Edward Elgar.
- Braithwaite, Valerie, John Braithwaite, Diane Gibson og Toni Makkai (1994). Regulatory styles, motivational postures, and nursing home compliance. *Law & Policy* 16 (4): 363-394.
- Braithwaite, Valerie, Kristina Murphy og Monica Reinhart (2007). Threat, motivational postures and responsive regulation. Special issue. *Law & Policy* 29 (1): 137-158.
- Brodtkin, Evelyn Z. (1997). Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. *Social Service Review* 71 (1): 1-33.
- Carstens, Annette (2002). "Motivation" i visitationssamtaler på aktiveringsområdet, pp. 28-60 i Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen og Nils Mortensen (red.), *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Dalberg-Larsen, Jørgen (2005). *Lovene og livet. En rettsociologisk grundbog*, 5. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Danet, Brenda og Michael Gurevitch (1972). Presentation of self in appeals to bureaucracy: An empirical study of role specificity. *American Journal of Sociology* 77 (6): 1165-1190.
- Danet, Brenda og Harriet Hartman (1972). Coping with bureaucracy: The Israeli case. *Social Forces* 51 (1): 7-22.
- Everitt, Brian S. (1993). *Cluster Analysis*, 3. udgave. London: Arnold.
- Faureholm, Jytte (1996). *Fra livsklient til medborger*. København: Munksgaard-Rosinante.
- Fleenor, John W., James W. Smither, Leanne E. Atwater, Phillip W. Braddy og Rachel E. Sturm (2010). Self-other rating agreement in leadership: A review. *The Leadership Quarterly* 21 (6): 1005-1034.
- Furnham, Adrian (2001). Self-estimates of intelligence: Culture and gender difference in self and other estimates of both general (g) and multiple intelligences. *Personality and Individual Differences* 31 (8): 1381-1405.
- Goffman, Erving (1967). *Anstalt og menneske*. København: Jørgen Paludans Forlag.
- Goodsell, Charles T. (1980). Client evaluation of three welfare programs. *Administration and Society* 12: 123-136.
- Goodsell, Charles T. (1981). Looking once again at human service bureaucracy. *Journal of Politics* 43: 762-778.
- Guldager, Jens (2000). *Nærkontakt med det offentlige. Et liv som bistandsklient*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, Jacob og Mette Lundsby Jensen (2009). Evaluering af patientnetværk. Dansk Sundhedsinstitut. <http://www.kora.dk/media/529750/dsi-2344.pdf>

- Hasenfeld, Yeheskel (2010a). Organizational responses to social policy: The case of welfare reform. *Administration in Social Work* 34 (2): 148-167.
- Hasenfeld, Yeheskel (2010b). *Human service as complex organizations*. Los Angeles: Sage.
- 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.
- Hutter, Bridget (1997). *Compliance: Regulation and environment*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobsen, Knut Dahl, Thor Ø. Jensen og Turid Aarseth (1982). Fordelingspolitikken forvaltning. *Sosiologi i dag* 3: 29-49.
- Jakobsen, Morten, Oliver James, Donald Moynihan og Tina Nabatchi (2016). JPART virtual issue on citizen-state interactions in public administration research: Introduction. *Journal of Public Administration Research and Theory* 2016: 1-8.
- Jakobsen, Morten og Helle Ørsted Nielsen (2014). Forvaltningens samspil med borgere og virksomheder, pp. 325-351 i Jens Blom-Hansen et al. (red.), *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jensen, Didde Cramer (2017). *Klientrollens betydning for implementering af politik*. Ph.d.-afhandling. Psykologisk Institut, Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet.
- Kagan, Robert A., Neil Gunningham og Dorothy Thornton (2003). *Shades of green: Business, regulation, and environment*. Stanford: Stanford University Press.
- Katz, Elihu og Brenda Danet (1966). Petitions and persuasive appeals: A study of official-client relations. *American Sociological Review* 31 (6): 811-822.
- Kaufman, Leonard og Peter J. Rousseeuw (1990). *Finding groups in data: An introduction to cluster analysis*. New York: Wiley.
- Lasswell, Harold D. (1936). *Politics: Who gets what, when, and how?* New York: World Publishing Company.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, Steven og Michael Musheno (2003). *Cops, teachers, counselors: Narratives of street-level judgment*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- McMullan, Miriam (2006). Patients using the Internet to obtain health information: How this affects the patient-health professional relationship. *Patient Education and Counseling* 63: 24-28.
- Mik-Meyer, Nanna (1999). Hvem er de svage egentlig? *Salt* 8 (5).
- Nielsen, Vibeke Lehmann (2002). *Dialogens pris. Uformelle spilleregler, ressourcenasymmetri og forskelsbehandling i offentligt tilsyn*. Aarhus: Forlaget Politica.



- Nielsen, Vibeke Lehmann (2007). Differential treatment and communicative interactions: Why the character of social interaction is important. *Law & Policy* 29 (2): 257-283.
- Prottas, Jeffrey Manditch (1979). *People-processing: The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Scott, Patrick G. (1997). Assessing determinants of bureaucratic discretion: An experiment in street-level decision making. *Journal of Public Administration Research and Theory* 1: 35-57.
- Soss, Joe, Richard C. Fording og Sanford D. Schram (2011). *Disciplining the poor: Neoliberal paternalism and the persistent power of race*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stax, Tobias Børner (2003). Fordi ingen er ens – eller? En analyse af tre hjemløse klients strategier på et lokalcenter, pp. 164-191 i Margaretha **Järvinen** og Nanna Mik-Meyer (red.), *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- 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 og Socialforskningsinstituttet.
- Stone, Clarence N. (1981). Attitudinal tendencies among officials, pp. 43-68 i Charles Goodsell (red.), *The public encounter: Where state and citizen meet*. Bloomington: Indiana University Press.
- Tripi, Frank (1984). Client control in organizational settings. *Journal of Applied Behavioral Science* 20 (1): 39-47.
- Winter, Søren C. og Peter J. May (2001). Motivation for compliance with environmental regulation. *Journal of Policy Analysis & Management* 20 (4): 675-698.
- Winter, Søren C. og Vibeke Lehmann Nielsen (2008). *Implementering af politik*. Aarhus: Academica.

Annika Agger og Birgitte Poulsen  
**Forvaltere i frontlinjen – om kunsten  
at mestre modsætningsfyldte krav og  
konflikter**

Nyere implementeringsforskning viser, at samspillet mellem frontmedarbejdere og målgruppen har stor betydning for, i hvilken grad en politik bliver implementeret. Derfor har frontforvalternes evne til både at sikre faglige hensyn såvel som at facilitere involverende processer stor betydning, når der skal samarbejdes med borgerne. På trods af den stigende interesse for samskabelse og interaktive processer fokuserer relativt få studier på, hvad der sker i praksis, når der skal opbygges tillid og medieres mellem konfliktende interesser. I denne artikel ser vi nærmere på, hvordan frontforvalterne oplever og håndterer konflikter i processer med samskabelse. Teoretisk trækker vi på teorier om forvalterroller og konflikt, og empirisk bygger artiklen på et studie af 16 frontmedarbejdere i byfornyelsesindsatser i Malmø og København, der er kendetegnet ved aktiv borgerinvolvering.

Der er i disse år stort fokus på at fremme produktive samarbejdsrelationer mellem borgere, brugere og den offentlige forvaltning. Det kommer blandt andet til udtryk i projekter, der lanceres under termer som ”samskabelse” (Agger og Tortzen, 2015), ”co-creation” (Osborne, Radnor og Strokosch, 2016), ”relationel velfærd” (Gittell, 2012) og ”kommune 2.0” eller ”kommune forfra” (Mandag Morgen, 2015). Fælles for de forskellige indsatser er, at de lægger op til en langt mere aktiv mobilisering af borgernes ressourcer i udviklingen og implementeringen af offentlige services. Det betyder i praksis, at offentligt ansatte i frontlinjen forventes både at sikre fagligt velfunderede beslutninger, hvor normer og regler overholdes, samt at kunne facilitere involverende processer (Agger og Damgaard, 2018; Bherer, Gauthier og Simard, 2017).

Den offentlige forvalter tildeles således en langt mere aktiv rolle i de politiske processer og implementeringen af offentlig politik, end hvad eksempelvis den klassiske bureaukratrolle tillader. Forvalterne forventes i dag at kunne finde nye og kontekstafhængige løsninger på samfundsmæssige problemer i samspil med borgere og brugere af offentlige services. Relationen mellem borgere og offentlige forvaltere kan derfor ikke længere reduceres til et klientforhold, men italesættes i langt højere grad som en relation mellem ligeværdige parter med hver sin form for relevant, og legitim, viden (Agger og Hedensted Lund, 2017).

På trods af den store entusiasme omkring og interesse for mere ”samskabende” (Bason, 2010; Ulrich, 2016) og ”interaktive” processer (Torfing et al., 2012) i såvel forskning som i praksisfeltet findes der kun få studier af, hvad det er for udfordringer og dilemmaer, offentlige forvaltere i frontlinjen oplever i deres dagligdagspraksis i sådanne processer i mødet med borgere og brugere (Agger og Poulsen, 2017; Peters og Pierre, 2000; Sehested, 2009). Inden for de sidste to år er der dog kommet flere forskningsbidrag til studier af samskabelse (se fx Tortzen, 2016; Tuurnas, 2015; Tuurnas, Stenvall og Rannisto, 2016), der peger på, at mange offentligt ansatte frontmedarbejdere oplever, at det er svært at indgå i tæt samspil med borgere og brugere. Nogle af de problemstillinger, der peges på, er, at det kan være svært at indgå i ”et åbent rum”, hvor der lægges op til, at alle parter har ligeværdig viden, når nu de er rammesat af et hierarki og indgår i en kontekst, hvor der ofte er tale om myndighedsudøvelse og ulige magtrelationer.

Forskningslitteraturen peger således på en række udfordringer og dilemmaer, der kan resultere i konflikter i processer med samskabelse mellem frontforvaltere og borgere. Men det er i forskningslitteraturen underbelyst, hvilke konflikter der er tale om, og hvordan de udspiller sig og håndteres. Vores motivation med denne artikel er dermed at supplere de relativt få empiriske studier af forvalternes oplevelse af at indgå i processer med samskabelse. Mere specifikt vil vi i artiklen undersøge:

Hvordan oplever og håndterer frontforvaltere konflikter i processer med samskabelse?

Vores bidrag til forsknings- såvel som praksisfeltet er, at vi anlægger et særligt fokus på konflikter, som vi mener, er underbelyst i forvaltningslitteraturen (Lan, 1997) og i litteraturen om samskabelse (Tortzen, 2016). Artiklen bidrager dermed med et vokabular til at forstå konflikter, og vi præsenterer nogle bud på en række konflikthåndteringsredskaber, der kan bringes i anvendelse i ”fronten”.

Vi mener, at konfliktperspektivet er særlig relevant, når det gælder studier af samskabelse. For netop i sådanne processer lægges der op til, at borgernes stemmer og ressourcer skal høres og mobiliseres i højere grad end hidtil, og at relationerne mellem forvaltere og borgere skal være mere ligeværdige. Når vi i dette temanummer af *Politica* sætter fokus på konflikter i samspillet mellem offentlige forvaltere og borgere, er det således ud fra en interesse for, hvorledes dette samspil kan blive produktivt, forstået sådan at det både formår at mobilisere borgernes ressourcer og ejerskab af projekterne, men også at sikre, at faglig

viden og embedsmandsdyder overholdes (Jørgensen og Bozeman, 2003). Vi vil argumentere for, at forvalternes evne til at håndtere modsatrettede interesser og krav samt mestring af konflikter spiller en betydningsfuld rolle i forhold til borgernes tillid til ”det politiske system” (Putnam og Feldstein, 2004; Torpe, 2009) og dermed, hvor produktivt et samspil der kan opnås med borgerne.

Empirisk trækker vi på et kvalitativt casestudie af byfornyelsesindsatser i Malmø og København.<sup>1</sup> Begge byer arbejder med samskabelse og lokal forankring som fundament for byfornyelsesprojekter, hvor en forudsætning for arbejdet netop er inddragelse af og samspil med borgere og brugere omkring udvikling af sociale og fysiske projekter (Gunnefur, 2015; Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2016). Projekterne i henholdsvis Malmø og København giver derfor mulighed for at studere, hvad der sker i de offentlige forvalteres hverdagspraksis, når de gennem interaktive projekter med stort fokus på samskabelse forventes at samarbejde med mange forskellige typer borgere med forskellige baggrunde og forudsætninger. Vi har interviewet 16 frontmedarbejdere i byfornyelsesindsatser i henholdsvis København (Agger, 2015) og Malmø (Poulsen, 2015). Vi anvender termen ”frontmedarbejder” om de forvaltere, der møder borgerne dagligt i ansigt til ansigt-relationer. Frontmedarbejderne er lokaliseret i lokale sekretariater i udsatte boligområder, og størstedelen af deres arbejde handler om at opbygge netværk og relationer til lokale aktører med henblik på at samskabe løsninger på tværgående problemstillinger (Agger og Poulsen, 2017).

Da samskabelse er et begreb med mange forskellige fortolkninger (Voorberg, Bekkers og Tummers, 2015), vil vi her kort præsentere den forståelse, vi tager afsæt i. Med inspiration fra blandt andre Sørensen og Torfing (2015: 13) anlægger vi en bred forståelse af samskabelse. Hermed handler samskabelse om at få offentlige og private aktører til at arbejde sammen og dele viden og ressourcer med hinanden i en fælles bestræbelse på at udvikle bedre og mere virkningsfulde politikker samt øge kvaliteten af den offentlige service. Byfornyelsesindsatserne i Malmø og København er dermed eksempler på samskabelse, eftersom de har fokus på at aktivere og mobilisere borgere og lokale aktører til at deltage aktivt i deres lokalområde.

Artiklen er opbygget som følger: Først præsenterer vi forskellige teoretiske forståelser af, hvad vi kalder ”den samskabende forvalter”, og vi ser nærmere på, hvad denne litteratur kan bidrage med af begreber, vi kan anvende i analysen af konflikter mellem frontmedarbejdere og borgere/brugere. Herefter præsenterer vi grundlaget for vores empiri og baggrunden for studiet. Denne præsentation efterfølges af en analyse, hvor vi ser på den samskabende forvalter som henholdsvis observatør, mægler og part i konflikter. Artiklen slutter af

med en konklusion på det centrale forskningsspørgsmål og en opfordring til forvaltningsforskningen om i højere grad at lade sig inspirere af og inddrage perspektiver fra konfliktlitteraturen.

## Den samskabende forvalter og dennes evne til at håndtere konflikter

Efterhånden som interessen for samskabelse og samproducerede løsninger mellem offentlige aktører og borgere/brugere er steget, er der i forskningslitteraturen begyndt at komme artikler med fokus på, hvad det er for roller og kapaciteter, forvaltere skal kunne mestre desangående. Nogle af de forskellige benævnelser for nye forvalterroller er eksempelvis *boundary spanners* (Williams, 2002), *everyday fixers* (Hendriks og Tops, 2005), *collaborative capacity builders* (Weber og Khademian, 2008), *stewards*, *mediators* og *catalysts* (Ansell og Gash, 2012) og *civic enablers* (Sirianni, 2009). Det, der går igen i de forskellige bidrag, er, at de alle ser evnen til at samle og tiltrække relevante aktører samt at skabe fremdrift og handling i situationer med modstridende og konfliktende interesser som væsentlig. En anden kompetence, som blandt andet flere netværksforskere har beskrevet, er evnen til at navigere inden for modsatrettede logikker, eksempelvis når private og offentlige aktører skal samarbejde (Agger, Sørensen og Torfing, 2008; Edelenbos, Van Buuren og Klijn, 2013; Sehested, 2009). Sådanne logikker kan eksempelvis være forskellige opfattelser af, hvordan den offentlige styring skal udmøntes med afsæt i enten hierarki, marked eller netværk (Torfing og Triantafillou, 2017). Fælles for bidragene er, at de har afsæt i facilitering af processer og dermed ikke har fokus på, hvad der er svært, og hvad der gøres, når processer går i stå, og konflikter eskalerer.

Vi finder, at en stor del af den nyere forskningslitteratur vedrørende forvalterroller er interessant i den forstand, at den sætter ord på, hvad det er for kompetencer, der skal til for at arbejde i grænsekrydsende relationer på tværs af mange parter med forskellige interesser. Men vi mener, at bidragene overser, hvad det betyder at arbejde med afsæt i en offentlig sektor-kontekst. Det betyder nemlig, at offentlige forvaltere bliver anset som "repræsentanter for det offentlige system", og at de skal agere som *custodians of public values* (Moore, 1995) eller som "demokratiets vogtere" (Lundquist, 1998). Det vil sige, at de skal være garanter for, at forskellige værdier som retssikkerhed, transparens i processerne og faglige perspektiver opretholdes i processer med samskabelse. Samtidig skal de sikre, at der er fremdrift i processerne, samt at berørte parter får mulighed for at give deres besyv med, og at de bliver mødt ligeværdigt.

Gennemgår man forskningslitteraturen inden for forvaltning, fremgår det, at der er relativt få studier af frontmedarbejderen konflikthåndtering (Allen

Nan, 2008; Chappel, 2007; Lan, 1997) og endnu færre, hvor det sker i en kontekst med fokus på samskabelse. Der er dog enkelte bidrag om frontforvalteres håndtering af konflikter mere generelt i en offentlig sektor-kontekst. Her er et af de mest kendte fra den amerikanske politolog Michael Lipsky, der i sin skelsættende bog *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service* (1980) beskriver forskellige måder, hvorpå frontmedarbejdere tager beslutninger og håndterer pres i mødet med borgerne. Interessen for "det sidste led" i implementeringskæden er også kommet til udtryk hos enkelte andre forskere, hvor eksempelvis værker som *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service* (Maynard-Moody og Musheno, 2003) og *Reflections on street-level bureaucracy: Past, present, and future* (Brodkin, 2012) begge anviser forskellige måder, hvorpå frontmedarbejdere træffer beslutninger og handler i situationer med krydspres. Disse bidrag tilbyder perspektiver på, hvilke forhold der i en offentlig sektor-kontekst kan give anledning til specielt indre konflikter hos frontmedarbejderne. Men de kommer ikke ind på, hvordan frontforvalterne oplever disse konflikter, eller hvordan de håndteres i mere kollektive sammenhænge med borgerne.

En forsker, der specifikt kobler forvaltningsteori og konflikthåndtering, er Lan (1997), der i sin artikel "A conflict resolution approach to public administration" argumenterer for, at konflikthåndtering skal integreres mere strategisk i både forskning og undervisning i offentlig forvaltning (1997: 27). Lan skelner mellem tre roller, som offentlige forvaltere kan antage i relation til konflikter: (1) observatører af konflikter, (2) mæglere i konflikter og endelig (3) parter i konflikter (1997: 31-32). Ifølge Lan kan man anskue offentlig forvaltningspraksis som et sammensurium af metoder, der søger at løse sociale og organisatoriske konflikter med det formål at sikre langsigtet stabilitet. Udfordringen er ifølge Lan, at offentlige forvaltere til tider indtager alle tre roller – konfliktobservatører, konfliktløser og parter i konflikter – hvilket giver anledning til forvirring, ikke blot for den enkelte offentlige forvalter, men også i forhold til omverdenen, og hvilke forventninger offentligheden har til den offentlige forvaltning (Lan, 1997: 33). Vi vil benytte Lans distinktion med de tre roller til at strukturere vores analyse, da den kan hjælpe os til at forstå, hvad det er for positioner, frontforvalterne kan befinde sig i ved konfliktsituationer. Vi er dog klar over, at grænsen mellem rollerne kan være mere flydende i praksis.

Inden vi går videre, er det på sin plads at udfolde vores egen forståelse af konflikt. Vores definition af konflikt tager afsæt i den kendte freds- og konfliktforsker Else Hammerich og Center for Konfliktløsnings forståelse af konflikt, som lyder: "Konflikter er uoverensstemmelser, der indebærer spændinger i og mellem mennesker" (Hammerich et al., 2010: 10). Denne brede forståelse

rummer en vigtig distinktion, nemlig at den involverer en "sag" og en "relation". Ordet uoverensstemmelse henviser altså til, at der er uenighed om noget, som vi her kalder en sag, og at vi er uenige med nogen, altså at der er tale om en relation. Principperne i det meste konfliktarbejde drejer sig om at forholde sig til begge parametre, da løsninger på den ene parameter alene typisk vil lede til, at problemet dukker op igen. Vi mener, i tråd med Lan, at det vil berige forvaltningsfeltet at inddrage perspektiver fra konfliktforskningen, herunder også den forskning, der finder sted i forvalteres håndtering af konflikter i byplanlægning (Forester, 2009; Gualini, 2015). Konfliktlitteraturen sætter netop fokus på relationen mellem mennesker og på, hvordan konflikter opstår, og ikke mindst hvordan konflikter kan håndteres i tide, så de ikke optrappes og fører til destruktive handlinger og i ekstreme tilfælde til vold. Yderligere peger denne litteratur på, at uløste konflikter kan forhindre projekterne i at lykkes, fordi konflikter kan føre til handlingslammelse og fastlåste positioner blandt de mennesker, der netop var tiltænkt at arbejde sammen om fælles løsninger (Galtung, 1995; Kriesberg, 2009). Endelig viser undersøgelser, at konflikter slider voldsomt på de mennesker, der tager del i konflikterne, og at konflikter dermed kan føre til udbrændthed og stress (Arbejdstilsynet, 2016). Der er derfor flere gode grunde til at tage fat i konfliktlitteraturen og koble den til litteraturen om nye former for samspil mellem offentlige forvaltere og borgere/brugere.

Med afsæt i ovenstående teoretiske perspektiver på forvalterrollen vil vi argumentere for, at det er særlig relevant at anlægge et konfliktperspektiv, når man analyserer frontforvalteres samspil med borgere og brugere i processer med samskabelse. Konfliktløsning bliver et centralt omdrejningspunkt i processer med samskabelse, fordi relationerne netop ikke er baseret på over- og underordningsforhold eller det at adlyde instrukser eller ordrer. I stedet kræver samarbejdet, at der bliver taget hånd om de konflikter, der uvægerligt vil opstå, når forskellige mennesker med forskellige interesser, baggrunde og forudsætninger for samarbejde mødes.

Med inspiration fra Lan har vi som nævnt struktureret vores analyse efter, hvorvidt forvalterne indgår i konflikter som a) observatører, b) mæglere eller c) parter i konflikter. Vi ønsker dermed at undersøge forvalternes hverdagspraksis, og i hvilke situationer der opstår konflikter, samt at belyse, hvilke handlinger der bidrager til konfliktløsning og i nogle tilfælde til konfliktoptrapning – både når forvalterne optræder som konfliktløser, og når de selv bliver trukket ind i konflikter og dermed bliver parter heri.

## Præsentation af case og metode

Det empiriske grundlag for denne artikel blev indsamlet i perioden 2012-2015 som en del af det dansk-svenske forskningssamarbejde med titlen "Contested administrations: Conflict resolution and the improvement of democracy". Dele heraf er afrapporteret i Björkdahl og Strömbom (2015). Afsættet for projektet var at belyse, hvorledes frontmedarbejdere i forskellige storbyer placeret i forskellige typer demokratier (København, Malmø, Belfast, Mostar, Mitrovica og Jerusalem) arbejder med og håndterer konflikter i deres hverdagspraksis. Forfatterne til denne artikel så nærmere på storbyerne Malmø og København (Agger og Poulsen, 2017). Her belyste vi to byfornyelsestiltag, der under betegnelsen "områdebaserede indsatser" tilstræbte at fremme sociale projekter gennem mobilisering og styrkelse af lokale netværk samt at iværksætte fysiske forbedringer af boliger og offentlige pladser i udsatte boligområder.

I København studerede vi de områdefornyelser, der blev igangsat i perioden 2007-2012, og som tog form som femårige indsatser (Haraldsgade, Sundholmskvarteret, Sankt Kjelds-kvarteret, Husum, Valby, Vesterbro og Fuglekvarteret). I Malmø tog vi afsæt i områdeprogrammet, der fandt sted i fem udsatte boligområder i Malmø og tog form som midlertidige indsatser, der løb over tre år (Seved, Herrgården, Holma/Kroksbäk, Lindängen og Kirseberg) (Samarbetspartner, 2012). Alle de bydele, som indgik i programmerne i Malmø og København, er kendetegnet ved, at de har en højere andel af arbejdsløse etniske minoriteter og personer med lav eller ingen uddannelse end byernes øvrige boligområder. I såvel København som i Malmø var indsatserne repræsenteret ved lokale sekretariater ude i bydelene. I København var sekretariaterne bemanded med fire til 10 mand, mens de i Malmø blot var bemanded med en enkelt person.

Disse typer områdeindsatser vurderer vi, er gode eksempler på samskabelse af flere grunde. For det første handlede indsatserne om at skabe synergi mellem offentlige og private aktører, mellem områdefornyelsernes midler og projekter og lokale borgeres interesser og behov. For det andet havde begge indsatser stort fokus på at involvere borgere i arbejdet med at "løfte kvartererne" ved blandt andet at udforme projekter, hvor borgere bidrager med tid og frivilligt engagement, og offentlige aktører med formelle ressourcer såsom lokaler, puljemidler og viden. Begge indsatser søgte at motivere borgere og brugere til at medvirke til idéer, designs og implementering af fysiske og sociale initiativer med henblik på at skabe bedre kvalificerede og forankrede projekter. Indsatserne i såvel Malmø som København gav derfor unik mulighed for at studere frontforvalternes rolle i samskabelsesprocesser, hvilke typer konflikter de møder, og hvordan de håndterer disse konflikter.



Vores studie har et eksplorativt sigte (Andersen et al., 2012: 27). Gennem interviews og observationer har vi spurgt ind til, hvordan forvaltere oplever og håndterer konflikter i deres hverdag i mødet med borgere og interessenter (Brinkmann og Tanggaard, 2015). Om end det ikke var intentionen at lave et komparativt studie af Malmø og København, har vi i begge byer fulgt de samme spørgeguides. Vi interviewede tilsammen 16 frontmedarbejdere, der ledede programmerne. Deres specifikke arbejdsfunktion var at mobilisere lokale borgere og netværk til at tage del i og få ejerskab af projekter i deres bydel. Informanterne blev udvalgt ud fra det kriterie, at de var ledere af det pågældende områdeprogram, og de 16 områdeledere udgør den fulde population. Derudover blev der udført feltarbejde i den danske case i form af *shadowing*, hvor syv områdefornyelsesledere blev fulgt en hel arbejdsdag. Her indgår således 72 timers observationer. I Malmø blev der gennemført tre *walk-about*s med henblik på at belyse den fysiske del af områdeindsatsen. Analysen i denne artikel trækker primært på data fra interviewene. Feltstudierne bidrager ikke med selvstændige data til indeværende analyse, men har fungeret som supplement til vores interviews. Gennem *shadowing* og *walk-about*s fik vi syn for sagen og vidste således, præcis hvilke projekter og områder de talte om i interviewsituationerne. I det følgende skal vi se på de konflikter, som vores respondenter oplevede.

## Frontforvalterne i mødet med konflikter

I dette afsnit præsenterer vi med afsæt i Lans analyseramme tre positioner, som offentlige frontforvaltere kan indtage i mødet med konflikter; de kan fungere som observatører, mæglere eller parter i konflikter. Vi er, som tidligere nævnt, klar over, at rollerne kan flyde sammen i praksis, hvilket vi også vil vise med vores analyse. Analysen afdækker ikke et helt felt af konflikttyper og håndteringsstrategier, men vi giver eksempler på typiske konfliktsituationer, som vores respondenter oplever dem.

### *Frontforvaltere som observatører af konflikter*

Vores studie viser, at størstedelen af vores informanter tilkendegiver, at de kommer ud i områder, hvor der i forvejen eksisterer en række konflikter. Her er både tale om konflikter mellem lokale, aktive borgere og netværk, men også om konflikter og mistillid mellem lokale aktører og kommunale forvaltninger og deres politikker for området. På den måde oplever størstedelen af både de danske og svenske informanter, at de indtager rollen som observatør af konflikter. Flere giver udtryk for, at det er en balancegang mellem at være observatør og blive part i konflikter. Fælles for frontmedarbejderne er, at det er en del af deres

jobbeskrivelse at arbejde med at mobilisere og fremme lokale processer. Vi kan på tværs af det empiriske materiale se, at konfliktobservation alene ikke er en handlemulighed, idet vores informanter meget hurtigt bliver gjort til part eller mægler i lokale konflikter.

Det ses blandt andet af deres beskrivelser af deres arbejde. De beskriver sig selv som brobyggere, netværkere, blæksprutter, *line workers* mellem politikere og borgere og *spiders in a web*. Det handler om ”at ha oren mot marken,” som en af de svenske informanter udtrykker det. Disse betegnelser vidner om en mere aktiv rolle med fokus på at få ting til at fungere og overkomme eventuelle konflikter, og den mere passive observatørrolle opleves derfor ikke som en mulighed. På tværs af interviewene kan vi spore et vist sammenfald med mange af de nye forvalterroller, der identificeres i forskningslitteraturen. Pointen er, at alle ser deres rolle som værende den, der skal få ting til at ske. Det betyder i praksis, at de hurtigt bliver parter eller mæglere i konflikter, da deres jobbeskrivelser og egen identitet netop hviler på at skabe fremdrift og synergi i samskabelsesprocesser mellem lokale borgere og kommunale aktører. Lad os se nærmere på de to roller, da det er dem, der synes at fylde mest i frontforvalternes møder med konflikter i samskabende processer.

### *Frontforvaltere som mæglere i konflikter*

At stå uden for konflikter og mediere mellem stridende parter er der flere af vores informanter, der befinder sig godt med. Som nævnt i ovenstående afsnit har mange informanter været observatører af konflikter, og når denne viden kan bruges som afsæt til at mægle, opleves det af flere som en stor tilfredsstillelse. Enkelte kommer i interviewene netop ind på, at de i deres arbejde lægger stor vægt på at få overblik over og kunne kortlægge de lokale aktører og spotte mulighederne for synergi mellem disse. I flere tilfælde hørte vi beretninger om aktører, der befinder sig i samme lokalområde og arbejder med de samme problemstillinger, men som ikke kender noget til hinanden. I begge byer hørte vi ligeledes om projekter, som det lykkes områdefornyelsens medarbejdere at ”koble” sammen med det formål at skabe synergi mellem deres indsatser. Et eksempel på dette var en almennyttig boligforening i København, der via områdefornyelserne fik kontakt til de lokale spejdere. Sammen arrangerede de en sommerfest, der både kom lokale beboere og spejderne til gode, og som rummede en række friluftaktiviteter og mad over bål. Efterfølgende blev der knyttet flere sociale netværk mellem de involverede aktører, der fremadrettet bidrog med gode muligheder for kollektiv handling.

Frontforvalterne fortalte, at de oplever at kunne spille en positiv rolle som mæglere, når de får mulighed for at optræde som en neutral, udefrakommende

spiller. Eksempelvis hørte vi flere eksempler fra de danske områdefornyelser på lokale konflikter, der havde betydet, at oplagte projekter var gået i stå eller ikke var blevet realiseret i flere år. Her beskrev flere informanter, hvordan de kunne agere som mæglere, og hvordan de formåede at skabe nogle platforme, der samlede de konfliktende parter. Flere kom ind på, at det i sådanne situationer handler om ikke at blive grebet af ”de gamle” konflikter og deres forhistorie, men at søge at opretholde en distance. En af de danske frontforvaltere udtrykte det således:

Det der med at træde ud af sig selv i situationen og ikke lade sig gå på af, at folk har konfliktende standpunkter, og hvor jeg er en part i det. Men at træde ud af det og søge at forstå, hvor er det, det fælles tredje, gemmer sig? Spørge ind til, hvad der giver dig energi, og hvad kan du få ud af det her? Bruge hele det arsenal, der er fra *appreciative inquiry*, *coaching*, at tale åbent og reflektivt. Åbne og lægge op til løsninger. Og så starte forfra hver dag. (Interview D, København 2014).

Nogle af de konflikthåndteringsredskaber, som vi i interviewene hører om, bliver taget i brug, er en bevidst italesættelse af den synergi, der kan være, ved at de forskellige parter deltager. Et andet tiltag er at fokusere på behovene bag de interesser, der udtrykkes som krav og specifikke ønsker. Det åbner nemlig op for en større variation af løsninger, når der tages afsæt i behov frem for krav. Vores studie viser, at det er forskelligt, i hvor høj grad vores informanter påtager sig denne mæglerrolle, og hvor bevidste de er om deres position. Det er især de ældre og erfarne frontforvaltere på tværs af de to lande, der mere specifikt sætter ord på, hvad det er for en mæglerrolle, de indtager i lokale konflikter.

### *Forvaltere som parter i konflikter*

Ifølge vores studie bliver mange frontforvaltere hurtigt gjort til parter i lokale konflikter med fokus på samskabelse, selvom de selv mener, at de fungerer som observatører eller mæglere. Det er der flere grunde til, som vi vil opliste i det følgende. For det første hører vi flere beretninger om, at borgerne ikke oplever frontforvalterne som en neutral part. Flere bliver af borgerne mødt med spørgsmål om, hvem de egentlig repræsenterer. I praksis oplever flere af vores informanter, at det til tider er svært at vurdere, hvilken vægtning der skal være mellem at optræde i rollen som ”lokalområdets talsmand” over for kommunen og omvendt som ”kommunens ambassadør” over for lokalområdet. Forskellige forventninger til dette kan ikke alene foranledige konflikter i relationen til borgerne, men desuden, ifølge flere af vores informanter, bevirke konflikter med

kollegaer, der sidder centralt i kommunens forvaltninger. Sidstnævnte oplever dem til tider som irriterende, når de insisterer på helhedsorienterede løsninger ud fra en stedslogik, der tager afsæt i lokalområdets perspektiv, hvilket kan kollidere med de forskellige fagforvaltningers logik.

For det andet kan fordomme og borgeres tidligere dårlige samarbejds erfaringer medvirke til, at frontforvalterne bliver parter i konflikter, og påvirke fremdriften i samskabelsesprocesser. Vi hørte om flere situationer, hvor frontforvalterne bliver gjort til eksponenter for kommunens politik og lovgivning, og hvor de oplever verbale overfusninger fra borgernes side over forhold, de ikke har nogen indflydelse på. En anden af de danske frontforvaltere fortalte: ”Det har været ubehageligt at skulle forsvare beslutninger truffet i hierarkiet, som jeg ikke var enig i. Og skulle stå der mellem enten medarbejderne eller borgerne og ligesom tage den på mig!” (Interview D, København 2014). Vores studie viser, at det let kan blive personligt og medvirke til et tungt arbejdsklima, når borgernes frustrationer over kommunens politikker skæres over en kam og bliver udtrykt på møder med en helt anden dagsorden. Nogle af de håndteringsstrategier vi hørte, at de gør brug af i den forbindelse, er aktiv lytning og anerkendende dialogmetoder. Det anerkendende perspektiv kommer til udtryk således, at møder blandt andet faciliteres med runder, tilbagemeldinger og med stor opmærksomhed på at anerkende og italesætte betydningen af de deltagendes medvirken. Flere af vores informanter fortalte, at de arbejder bevidst med at fremme tillidsfulde relationer. En af forvalterne uddybede det således: ”Vi prøver på at skabe så meget tillid til os som områdefornyelse og os som Kbh. Kommune, så borgerne de stoler på os og tænker, at vi vil dem det bedste, og det trækker vi lidt tunge veksler på nogle gange. Vi kan ikke altid overskue processerne!” (Interview F, København 2014).

I mange situationer bliver forvalterne nødt til at stå fast på en beslutning, når det gælder tiltag, der er vedtaget i en anden forvaltning eller af politikerne. Det kan ”koste” på relationen til borgerne, der ikke oplever, at deres synspunkter bliver taget til indtægt. Vores studie viser dermed, at frontforvalterne i mange tilfælde ufrivilligt bliver positioneret som parter i konflikter, hvor kommunens sagsgange gør det svært at give borgerne klare svar.

For det tredje viser praksis, at rollerne nemt kan lappe ind over hinanden. Vi vil nu rette fokus på et tredje eksempel, der tager afsæt i en konkret episode, hvor forvalterne i starten fungerede som observatører af en konflikt og stod uden for denne. Efter opfordring fra lokale borgere gik de imidlertid ind og søgte at agere som konfliktmæglere, hvilket endte med et voldeligt overfald. Det skal betones, at eksemplet ikke er udbredt, men vi har medtaget det for at illustrere, at mange af de anerkendende dialogmetoder og tiltag til at skabe

dialog på tværs af konfliktende aktører kan have deres begrænsninger, og at andre metoder nogle gange må bringes i spil, i dette tilfælde politi og retsvæsen. Eksemplet stammer fra en af de bydele, som deltog i områdeprogrammet i Malmø, og som oplever store problemer med kriminelle netværk, der skaber utryghed i området og får flere beboere til at føle sig truet. Dette kommer særligt til udtryk i forbindelse med handel med stoffer, enkelte overfald og hærværk. Frontforvalteren fra områdeprogrammet erkendte, at det ikke var muligt at løse så kompleks en opgave alene, og han valgte derfor at samarbejde med politiet, de sociale myndigheder og ejendomsadministratorerne. Især gennem samarbejdet med ejendomsadministratorerne lykkedes det ham at få aflåst og standset salg af stoffer i baggårdene. Det skabte imidlertid nye konflikter i området, nemlig ”kamp om, hvem der ejer gaderne”. Efter at salget af stoffer i baggårdene blev stoppet, rykkede det nemlig ud på gaderne. Borgerne i de berørte gader følte sig truede, og enkelte havde oplevelser med stenkast mod deres ruder, når de kikkede ud på stofsælget. De turde imidlertid ikke gå til politiet og anmelde hverken stenkast eller salg af stoffer. For at dæmme op for problemet indgik frontforvalteren en aftale med beboerne om, at de kunne kontakte ham via sms, hvis de var bange og følte sig utrygge, så ville han ringe til politiet. Det løste dog langt fra problemerne, eftersom politiet ofte kom for sent, fordi banderne havde spejdere ude, der sendte advarsler, hvis politiet var på vej. Ofte kom politiet derfor ud til tomme gader, hvor alt åndede fred (offentlig forvalter 2, Malmø 2014). Det var gennem dette arbejde, at vores informant fik lagt sig ud med de personer, der solgte stoffer i området, og han endte med at blive overfaldet. Han fortalte: ”De kom til mit kontor og truede mig, fik fat i mig og holdt mig nede, hvilket gav mig nogle blå mærker” (offentlig forvalter 2, Malmø 2014). Han anmeldte episoden til politiet, og det endte med en retssag, hvor hovedpersonen i sagen blev idømt lidt over to måneders samfundstjeneste. Forvalteren fra områdeprogrammet fortalte, hvordan han siden overfaldet altid bærer en personlig alarm, i tilfælde af at noget lignende skulle opstå. Han fortalte, at han ikke er bange og har valgt at fortsætte sit arbejde i kvarteret. Han føler sig hellere ikke direkte truet, men anerkender, at der stadig bliver råbt skældsord efter ham, når han går omkring i kvarteret. Han uddybede det på følgende vis: ”De råber ad mig og kalder mig luder og stikker” (offentlig forvalter 2, Malmø 2014).

Ovenstående beskrivelse viser, at den offentlige forvalter i begyndelsen stod uden for konflikten, men blev fanget i den og oplevede pludselig at være en central del af den. Han forsøgte at agere bindeled mellem forskellige parter i bydelen, og på den måde optrådte han som brobygger og netværker. Eksemplet har vi taget med for at illustrere, at det kan være svært i alle tilfælde at

insistere på samskabende processer med lokale aktører og fastholde dialog med henblik på konstruktiv konflikthåndtering, særligt i områder med bandevold og kriminalitet. Arbejdsbetingelserne for de offentlige forvaltere kan dermed være meget svære, for ikke at sige umulige, i tilfælde hvor kriminalitet og vold hersker i gaderne.

## Konklusion

Vores intention med denne artikel er at udfolde empiriske perspektiver på, hvordan frontmedarbejdere oplever og håndterer konflikter i samskabelsesprocesser, belyst gennem to områdeprogrammer i henholdsvis København og Malmø. På baggrund af vores studie fremkommer følgende overordnede konklusioner:

For det første kan vi med afsæt i vores empiri konkludere, at frontforvaltere oplever, at konflikter og konflikthåndtering er en del af deres hverdagspraksis på tværs af landene. Dette er interessant, eftersom vi tog afsæt i et studie af områdeprogrammer, der netop har stort fokus på at iværksætte samskabelsesprocesser omkring fysiske og sociale projekter i tæt dialog med lokale borgere og interessenter. Disse indsatser har som strategi at samle mange lokale aktører og koordinere lokal handling. Der er imidlertid stor forskel på, hvilke konflikter der opleves som personlige og ubehagelige, og hvilke konflikter der opleves som arenaer, der muliggør forandring. Denne forskel bunder i forskellige strategier for at håndtere konflikter, alt efter om frontforvalterne er observatører, mæglere eller parter i konflikterne.

For det andet viser vores analyse, at det næsten er umuligt at holde sig uden for konflikterne, eftersom frontforvalterne i samskabelsesprocesser, som dem vi ser i Malmø og København, netop er engagerede til at mobilisere mange forskellige aktører og få tingene til at glide. Det synes at være en integreret del af alle vores informanternes egen rolleopfattelse, og det bliver dermed svært at holde sig uden for konflikter og indtage rollen som observatør alene. Yderligere viser vores studie, at forvalterne i positive situationer optræder som mæglere. Der er flere, der tilkendegiver at befinde sig godt med denne rolle, specielt når de får mulighed for at optræde som en form for neutral spiller, der kan komme udefra og skabe fremdrift i fastlåste processer. Dog viser vores studie også, at frontforvalterne ofte ikke får mulighed for at spille denne rolle, idet borgerne ofte anskuer dem som parter i konflikterne. Det skyldes, at borgerne har en tendens til at overføre tidligere dårlige erfaringer med at samarbejde med kommunen til deres relationer med frontforvalterne. Der er dog stor forskel på, hvordan man som frontforvalter er part i en konflikt. Det kan gå fra mere ”milde” konflikter, hvor borgerne er sure på én, blot fordi man er repræsentant for kommunen, til

at man går ind i en konflikt og handler i modstrid med en eller flere borgeres ønsker (fordi man føler sig nødsaget til at stå fast pga. sagen), og endelig til de få, men ekstreme situationer, hvor konflikten eskalerer og fører til vold. Relaterer vi dette til Lans teoretiske tredeling af forvalterrollen i konfliktsituationer, betyder det, at observatørrollen forekommer analytisk ubetydelig, når der er tale om samskabelsesprocesser. Vores undersøgelse peger dermed på, at det i sådanne studier er mæglerrollen og rollen som part i konflikter, der udgør de analytisk relevante kategorier.

For det tredje bekræfter vores studie de få empiriske studier, der er i samskabelseslitteraturen, og som argumenterer for, at der er behov for flere studier af, hvorledes frontforvaltere oplever og forholder sig til konflikter. Med afsæt i vores studie vil vi i tråd med disse bidrag sige, at konfliktperspektivet med fordel kan udfoldes. Det kan bidrage med et vokabular for, hvilke positioner frontforvaltere kan indtage i konflikter, samt de mulige håndteringsmekanismer, der findes i de forskellige situationer. Vores analyse har vist, at konflikter er en helt almindelig del af frontforvalteres hverdag og i særdeleshed i samskabelsesprocesser med mange aktører. Vores studie viser, at konflikterne ikke behøver at være store eller voldsomme i alle tilfælde, men at de også kan udspille sig i det små. Det væsentlige er, at konflikterne opleves som belastende, særligt når frontforvalteren befinder sig i skudlinjen og selv bliver en del af konflikten. Hvad enten frontforvalteren står uden for konflikten som mægler eller er part i den, bekræfter vores studie, at konflikthåndteringsredskaber kan være gode for frontforvalterne at mestre. Med vores studier af konflikter og konflikt-håndtering i forbindelse med områdeprogrammerne i Malmø og København ønsker vi at appellere til, at konfliktlitteraturen kobles mere aktivt til offentlig forvaltning som forsknings- og praksisfelt, vel vidende at der ikke er tale om en mirakelkur.

## Note

1. Undersøgelsen er baseret på empiri indsamlet under et tidligere forskningsprojekt med titlen *Contested administration: Conflict resolution and the improvement of democracy* (2012-2015). Projektet var et samarbejde med freds- og konfliktforskere fra Lunds Universitet (Björkdahl og Strömbom, 2015). Intentionen var, at analysere offentlige frontmedarbejders evne til at adressere og eventuelt løse konflikter med henblik på at øge lighed, styrke integrationsprocesser og opbygge social solidaritet i demokratiske systemer.

## Litteratur

- Agger, Annika (2015). "Wonderful" Copenhagen: Coping with segregation and ghettoisation, kapitel 3 i Annika Björkdahl og Lisa Strömbom (red.), *Divided cities governing diversity*. Lund: Nordic Academic Press.
- Agger, Annika og Anne Tortzen (2015). *Forskningsreview om samskabelse*. [http://samskabelse.ucl.dk/files/2015/02/forskningsreview-om-co-production\\_samlet-udgave-at-aa-at07115-2.pdf](http://samskabelse.ucl.dk/files/2015/02/forskningsreview-om-co-production_samlet-udgave-at-aa-at07115-2.pdf).
- Agger, Annika og Birgitte Poulsen (2017). Street-level bureaucrats coping with conflicts in area-based initiatives in Copenhagen and Malmö. *Scandinavian Political Studies* 40 (4): 367-387.
- Agger, Annika og Bodil Damgaard (2018). Interactive policy processes: A challenge for street-level bureaucrats. *Scandinavian Journal of Public Administration* (under udgivelse).
- Agger, Annika og Dorthe Hedensted Lund (2017). Collaborative innovation in the public sector: New perspectives on the role of citizens? *Scandinavian Journal of Public Administration* 21 (3): 17-38.
- Agger, Annika, Eva Sørensen og Jacob Torfing (2008). It takes two to tango: When public and private actors interact, pp. 15-40 i Kafeng Yang og Erik Bergrud (red.), *Civic engagement in a network society*. Charlotte, NC: Information Age Publishing.
- Allen Nan, Susan (2008). Conflict resolution in a network society. *International Negotiation* 13 (1): 111-131.
- Andersen, Lotte Bøgh, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (2012). *Metoder i statskundskab*, 2. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ansell, Chris og Alison Gash (2012). Stewards, mediators, and catalysts: Toward a model of collaborative leadership. *The Innovation Journal* 17 (1): 2.
- Arbejdstilsynet (2016). *Arbejdstilsynets årsrapport for 2016 – Arbejdstilsynet*. [https://arbejdstilsynet.dk/da/nyheder/nyheder/2017/04/aarsrapport\\_2016](https://arbejdstilsynet.dk/da/nyheder/nyheder/2017/04/aarsrapport_2016) (21. november 2017).
- Bason, Christian (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.
- Bason, Christian, Søren Sebastian Knudsen og Sune Toft (2009). Sådan involverer du borgere og virksomheder i offentlig innovation, i Christian Bason, Søren Sebastian Knudsen og Sune Toft (red.), *Sæt borgeren i spil. Sådan involverer du borgere og virksomheder i offentlig innovation*. København: Gyldendal Public.
- Bherer, Laurence, Mario Gauthier og Louis Simard (red.) (2017). *The professionalization of public participation*. New York og London: Routledge.
- Björkdahl, Annika og Lisa Strömbom (2015). *Divided cities: Governing diversity*. Lund: Nordic Academic Press.



- Brinkmann, Svend og Lene Tanggaard (2010). *Kvalitative metoder - En grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Brodtkin, Evelyn Z. (2012). Reflections on street-level bureaucracy: Past, present, and future. *Public Administration Review* 72 (6): 940-949. <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x> (8. august 2017).
- Chappel, James L. (2007). Conflict administration for the public sector. *Indiana Journal of Political Science*, winter.
- Edelenbos, Jurian, Arwin Van Buuren og Erik-Hans Klijn (2013). Connective capacities of network managers: A comparative study of management styles in eight regional governance networks. *Public Management Review* 15 (1): 131-159.
- Forester, John (2009). *Dealing with differences: Dramas of mediating public disputes*. New York: Oxford University Press.
- Galtung, Johan (1995). Conflict resolution as conflict transformation: The first law of thermodynamics revisited, i Kumar Rupesinghe (red.), *Conflict transformation*. London: MacMillan.
- Gittell, Jody Hoffer (2012). Relational bureaucracy: Structuring reciprocal relationships into roles. *Academy of Management Review* 37 (4): 709-733.
- Gualini, Enrico (2015). *Planning and conflict: Critical perspectives on contentious urban developments*. New York og London: Routledge.
- Gunnefur, Lisa (2015). *Slutrapport områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö Stadskontoret*. Välfärdsavdelningen.
- Hammerich, Else og Kirsten Frydensberg (2009). *Konflikt og kontakt. Om at forstå og håndtere konflikter*. København: Hovedland.
- Hendriks, Frank og Pieter Tops (2005). Everyday fixers as local heroes: A case study of vital interaction in urban governance. *Local Government Studies* 31 (4): 475-490.
- Jørgensen, Torben Beck og Barry Bozeman (2003). Det offentlige værdiunivers – dets bestanddele, struktur og fragmenter, pp. 39-63 i Torben Beck Jørgensen (red.), *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kriesberg, Louis (2009). The evolution of conflict resolution, pp. 15-32 i Jacob Bercoitch, Victor Kremenyuk og I. William Zartman (red.), *The Sage Handbook of Conflict Resolution*. SAGE.
- Lan, Zhiyong (1997). A conflict resolution approach to public administration. *Public Administration Review* 57 (1): 27-35.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation Publications.
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare – Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.

- Mandag Morgen (2015). *Kommune forfra -- Aarhus gentænker velferden*. Aarhus Kommune.
- Maynard-Moody, Steven og Michael C. Musheno (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Moore, Mark H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA og London: Harvard University Press.
- Osborne, Stephen P., Zoe Radnor og Kirsty Strokosch (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment? *Public Management Review* 18 (5): 639-653.
- Peters, B. Guy og Jon Pierre (2000). Citizens versus the new public manager. *Administration & Society* 32 (1): 9-28. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00953990022019335> (21. november 2017).
- Poulsen, Birgitte (2015). Konflikter og konflikthåndtering i offentlige omsorgsorganisationer. *Samfundsøkonomen* 1: 32-39.
- Putnam, Robert og Lewis Feldstein (2004). *Better together: Restoring the American community*. New York: Simon & Schuster.
- Samarbetspartner, Demokratikonsult & (2012). *Utvärderingsrapport från åren 2010-2012 Områdesprogram för et socialt hållbart Malmö*. [docplayer.se/3554923-Utvarderingsrapport-for-aren-2010-2012-omradesprogram-for-ett-socialt-hallbart-malmo.html](http://docplayer.se/3554923-Utvarderingsrapport-for-aren-2010-2012-omradesprogram-for-ett-socialt-hallbart-malmo.html).
- Sehested, K. (2009). Urban planners as network managers and metagovernors. *Planning Theory & Practice* 10 (2): 245-263.
- Sirianni, Carmen (2009). *Investing in democracy: Engaging citizens in collaborative governance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2015). Co-initiation of collaborative innovation in Denmark. I paper til SIRC konference, Social Innovation, Fudan University, Shanghai, 21.-22. maj.
- Torfing, Jacob og Peter Triantafyllou (red.) (2017). *New public governance på dansk*. København: Akademisk Forlag.
- Torfing, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre og Eva Sørensen (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Torpe, Lars (2009). Politisk kultur – fra civic culture til social kapital, pp. 1050-1067 i Lars Bo Kaspersen og Jørn Loftager (red.), *Klassisk og moderne politisk teori*. København: Hans Reitzel. [http://vbn.aau.dk/en/publications/politisk-kultur-fra-civic-culture-til-social-kapital\(b76d5180-6f82-11de-b57b-000ea68e967b\).html](http://vbn.aau.dk/en/publications/politisk-kultur-fra-civic-culture-til-social-kapital(b76d5180-6f82-11de-b57b-000ea68e967b).html) (14. marts 2018).
- Tortzen, Anne (2016). Samskabelse i kommunale rammer – hvordan kan ledelse understøtte samskabelse? Roskilde Universitet. [http://www.centerforborgerdialog.dk/sites/default/files/CFB\\_pdf/Afhandling-samlet-FINAL-off.pdf](http://www.centerforborgerdialog.dk/sites/default/files/CFB_pdf/Afhandling-samlet-FINAL-off.pdf) (27. oktober 2017).

- Tuurnas, Sanna (2015). Learning to co-produce? The perspective of public service professionals. *International Journal of Public Sector Management* 28 (7): 583-598.
- Tuurnas, Sanna, Jari Stenvall og Pasi-Heikki Rannisto (2016). The impact of co-production on frontline accountability: The case of the conciliation service. *International Review of Administrative Sciences* 82 (1): 131-149.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet (2016). Områdefornyelse. <http://uim.dk/arbejdsomrader/byfornyelse/omraedefornyelse> (3. februar 2017).
- Ulrich, Jens (2016). *Samskabelse – en typologi*. [https://www.ucviden.dk/ws/files/34461110/Jens\\_Ulrich\\_2016\\_Samskabelse\\_en\\_typologi\\_CLOU\\_skriftsserie.pdf](https://www.ucviden.dk/ws/files/34461110/Jens_Ulrich_2016_Samskabelse_en_typologi_CLOU_skriftsserie.pdf) (19. maj 2016).
- Voorberg, William, Victor Bekkers og Lars Tummens (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review* 17 (9): 1333-1357.
- Weber, Edward P. og Anne M. Khademian (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review* 68 (2): 334-349.
- Williams, Poul (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration* 80 (1): 103-124.

Morten Hjortskov

## Borgernes tilfredshed med offentlig service – et spørgsmål om kvalitet og forventninger?

Tilfredshedsundersøgelser bliver i stigende grad anvendt til at informere borgere og beslutningstagere om kvaliteten af den offentlige service. Men denne brug af tilfredshedsundersøgelser kræver, at der er en tæt sammenhæng mellem borgernes tilfredshed og den faktiske kvalitet af servicen. Og her viser forskningen ret blandede resultater, hvilket kan have store implikationer for brugen af undersøgelserne. Jeg vil i denne artikel se på to aspekter af sammenhængen mellem kvaliteten og tilfredsheden: Har henholdsvis et objektivt mål for kvalitet og borgernes forventninger til den offentlige service betydning for borgernes tilfredshedsvurdering? Dette spørgsmål undersøges ved hjælp af tilfredshedsdata fra Aarhus Kommunes skoler fra 2011 og 2013 samt de nationale test. Resultaterne viser, at både objektiv kvalitet og borgernes forventninger påvirker tilfredsheden med danske skoler.

Hvor tilfreds er du med dit sygehusophold? Dette og mange lignende spørgsmål møder i stigende grad danskerne, når de benytter sig af den offentlige service. Tilfredshedsundersøgelser er meget udbredte og skal give politikere og beslutningstagere et billede af, hvordan det går med den service, de tilbyder borgerne (Miller, Kobayashi og Hayden, 2009; Rasmussen, Olsen og Brogaard, 2014). Desuden er argumentet, at det i et demokratisk samfund er vigtigt at høre borgernes side af sagen, blandt andet fordi det er med til at holde politikere og beslutningstagere ansvarlige (Kelly, 2005). Undersøgelsesresultater indgår ofte i større samlinger af kvalitetsdata i fx kvalitetsrapporter og udviklingsplaner for institutionerne i velfærdsstaten, som skal sige noget om den faktiske kvalitet af den offentlige service. Men gør borgernes tilfredshed så det?

Denne artikel søger at bidrage til tilfredshedsliteraturen ved at undersøge to centrale, men stadig uafklarede spørgsmål: Er der en sammenhæng mellem borgernes tilfredshed og den faktiske servicekvalitet? Og kan borgernes forudgående forventninger til servicekvaliteten påvirke deres tilfredshed? Begge spørgsmål relaterer sig til tilfredshedsundersøgelsesernes evne til at afdække kvaliteten af den offentlige service – noget, som tilfredshedsundersøgelserne ofte implicit antages at kunne. Et eksempel kunne være, hvis to ellers lige veldrevne skoler målt på forskellige indikatorer som karakterer, trivselsmålinger og testresultater har meget forskellige tilfredshedsmålinger. Det kan forekomme, hvis

tilfredshedsundersøgelserne ikke afspejler den faktiske kvalitet i servicen, eller hvis borgernes forudgående forventninger er afgørende for deres tilfredshed – uafhængigt af servicekvaliteten. I eksemplet kan den ene skole have mere forventningsfulde forældre end den anden. Selvom begge skoler har ens, høj kvalitet, er det ikke helt nok for den ene skoles forældre, mens det andet hold forældre føler, at deres forventninger er indfriet. Det afspejles så i de to skolars tilfredshedsniveau, hvilket gør undersøgelserne mindre brugbare som kvalitetsindikatorer for velfærdsstatens institutioner.

Her er det værd at bemærke, at den hidtidige forskning ikke er entydig, hverken med hensyn til sammenhængen mellem tilfredshed og objektive mål på kvaliteten (se fx Brown og Coulter, 1983; Favero og Meier, 2013; Song og Meier, 2018; Stipak, 1979) eller forventningers indflydelse på tilfredshed (Andersen og Hjortskov, 2016; Poister og Thomas, 2011; Van Ryzin, 2013). Derfor undersøges disse to spørgsmål empirisk i denne artikel ved hjælp af tilfredshedsdata fra Aarhus Kommunes skoler. Disse data har den store fordel i forhold til data i eksisterende tilfredshedsforskning, at de har mange deltagere, er tilgængelige på individniveau og kan kobles på tværs af de to år, der undersøges (2011 og 2013). Samtidig er det muligt at koble disse tilfredshedsdata til de nationale test, som kan udgøre et objektive kvalitetsmål for skolerne, og til registerdata fra Danmarks Statistik. Det giver en enestående mulighed for at teste de to spørgsmål over tid med mange observationer på individniveau og samtidig sammenligne svarene på tilfredshedsspørgsmålene med et valideret objektive mål for servicekvaliteten i form af de nationale test (Beuchert og Nandrup, 2014).

Svarene på begge spørgsmål kan have stor indflydelse på fortolkningen af tilfredshedsdata, som benyttes som kvalitetsmål i kvalitetsrapporter og lignende. For det første har borgernes holdninger til den service, de modtager, en berettigelse i sig selv i et demokratisk samfund. Men hvis tilfredsheden ingen sammenhæng har med den service, der bliver leveret, er det svært at udvikle servicen på baggrund af tilfredshedsundersøgelser. Hvad kan de offentligt ansatte gøre for at øge tilfredsheden, hvis den ikke afspejler den faktisk leverede service? Derfor er det relevant at undersøge sammenhængen mellem objektive kvalitetsmål og borgernes tilfredshed (Brown og Coulter, 1983; Favero og Meier, 2013; Stipak, 1979).

Samtidig har det i flere undersøgelser vist sig, at borgerne ikke nødvendigvis oversætter deres opfattelse af kvaliteten direkte til tilfredshed. I stedet sammenligner de først den oplevede kvalitet med deres forudgående forventninger til servicen. Hvis servicen ikke lever op til forventningerne, bliver borgerne formentlig skuffede og er utilfredse som i skoleeksemplet ovenfor. Hvis servicen

lever op til forventningerne eller måske ligefrem overgår dem, er borgerne tilfredse med servicen (Van Ryzin, 2004). Således kan lav kvalitet i teorien godt resultere i relativt høj tilfredshed, hvis borgerne har tilsvarende lave forventninger. Denne sammenhæng har med andre ord potentialet til at underminere brugen og tolkningen af tilfredshedsundersøgelser som kvalitetsmål.

Bidraget fra dette studie er dermed at afdække de to centrale spørgsmål omkring kvalitet, forventninger og tilfredshed ved hjælp af de enestående danske data på skoleområdet. Det er vigtigt, at der er sammenhæng mellem den faktiske kvalitet og tilfredshed, og at der tages højde for borgernes forventninger, når tilfredshedsundersøgelser benyttes aktivt som kvalitetsindikatorer i den danske velfærdsstat. Studiet viser, at der er en sammenhæng mellem resultaterne i de nationale test og forældretilfredsheden, og at borgernes forventninger spiller en rolle i dannelsen af deres tilfredshed, omend effekterne ikke er store. En anerkendelse af disse faktorer hos beslutningstagerne kan lede til bedre brug af resultaterne fra tilfredshedsundersøgelser i det offentlige.

## Tilfredshedslitteraturen

### *Tilfredshed, kvalitet og borgernes karakteristika*

Alle ved, hvad tilfredshed er – indtil de bliver bedt om at give en definition. Så virker det til, at ingen ved det (Oliver, 2010: 7).

Tilfredshed er en svær størrelse, og der findes utrolig mange forskellige definitioner af begrebet (Giese og Cote, 2000). En udbredt definition i forbrugertilfredshedsforskningen er Olivers: "Satisfaction is the consumer's fulfillment response. It is a judgment that a product/service feature, or the product/service itself, provided (or is providing) a pleasurable level of consumption-related fulfillment, including levels of under- or overfulfillment" (2010: 8). Denne definition peger på nogle af de processer, som kan lede frem til (u)tilfredshed. For det første kan tilfredshed kun vurderes i sammenligning med et referencepunkt. Det ligger i ordet fulfillment, at der er et mål, som skal opfyldes. Der findes en standard (måske endda flere), som servicen vurderes op imod, og udfaldet af denne sammenligning har stor betydning for den endelige tilfredshed. I en stor del af tilfredshedslitteraturen er denne standard borgernes eller kundernes forventninger til servicen. For det andet signalerer brugen af ordet pleasurable, at tilfredshed måske ikke alene er afhængig af de faktiske forhold for servicen, men at også følelser og fornemmelser spiller ind.

Når tilfredshed ofte benyttes til at måle kvalitet, bunder det naturligvis i en antagelse om, at der er en stærk sammenhæng mellem de to fænomener.

Der kan absolut være et formål i ”blot” at holde borgerne glade og tilfredse, uanset hvad den høje tilfredshed skyldes, men så er det svært at videreudvikle servicen ud fra oplysninger om tilfredse eller utilfredse borgere. Der skal helst være en sammenhæng mellem det, der leveres, og borgernes tilfredshed, hvis brugen af tilfredshedsundersøgelser som kvalitetsmål skal give mening. Det kan synes selvindlysende, at høj kvalitet også vil give høj tilfredshed, men der har dog i tilfredshedslitteraturen længe været skepsis omkring, hvorvidt og i hvor høj grad tilfredshed er et udtryk for faktisk kvalitet (Kelly og Swindell, 2003; Lyons, Lowery og DeHoog, 1992: 22; Stipak, 1979). I en række undersøgelser har det vist sig, at borgernes tilfredshed ikke nødvendigvis hænger sammen med andre, mere objektive mål på kvalitet (Brown og Coulter, 1983; Stipak, 1979; Uttl, White og Gonzalez, 2017). Andre undersøgelser har fundet en sådan sammenhæng (Favero og Meier, 2013; Parks, 1984; Song og Meier, 2018), så antagelsen kan altså være opfyldt – måske er den blot meget kontekstafhængig.

Udfordringen kan også være, at mange andre ting kan have indflydelse på borgernes tilfredshed. Den klassiske tilfredshedslitteratur inden for offentlig forvaltning har navnlig beskæftiget sig med en række demografiske, sociologiske og politiske faktorer. En åbenlys faktor er borgernes erfaring med servicen. Hvis de har få erfaringer med servicen – eller måske slet ingen – hvad er det så, de evaluerer ud fra? Kan man forvente, at deres tilfredshed afspejler kvaliteten (Kelly og Swindell, 2003)? Med hensyn til borgernes demografiske karakteristika har flere amerikanske undersøgelser vist, at karakteristika som etnicitet, køn, alder, indkomst, job og uddannelse kan have en indflydelse på tilfredsheden med servicen (Brown og Coulter, 1983; Lyons, Lowery og DeHoog, 1992). Det kan selvfølgelig skyldes, at forskellige mennesker opfatter ellers fuldstændig ens service forskelligt, men det kan også skyldes, at nogle borgere (fx de med høj indkomst og/eller uddannelse) flytter til lokalområder, hvor serviceniveauet er højt (Lyons, Lowery og DeHoog, 1992). Ikke desto mindre kan det i alle tilfælde være svært for en offentlig organisation at ændre på sammensætningen af sine borgere, hvilket gør disse demografiske faktorer drilske at håndtere i forsøget på at reagere på tilfredshedsundersøgelsernes resultater.

Relateret til de demografiske faktorer kan en række mere sociologiske faktorer have indflydelse på borgernes tilfredshed. Her har det vist sig, at tilhørsforholdet til lokalsamfundet spiller en positiv rolle for borgernes tilfredshed og i øvrigt for villigheden til at blive boende frem for at flytte, hvis tilfredsheden er lav (Lyons, Lowery og DeHoog, 1992), ligesom personlig kontakt med de offentligt ansatte (Hero og Durand, 1985; Parks, 1984) og generel tillid til det offentlige (Beck og Dye, 1982) også kan give højere tilfredshed. Her er der tale

om faktorer, som de offentlige organisationer bedre kan påvirke, omend det absolut ikke er nemt og i hvert fald skal ske på den lange bane. Slutteligt har politiske holdninger og ideologi også vist sig at påvirke tilfredsheden (Lyons, Lowery og DeHoog, 1992; Morgeson, 2013), ligesom den lokale politiske effektivitetsfølelse kan have stor indflydelse på tilfredsheden med servicen (Beck et al., 1987).

Det kan dog også indvendes, at den manglende sammenhæng mellem borgernes tilfredshed og objektive kvalitetsmål slet ikke er relevant, fordi borgerne blot vægter andre aspekter af kvaliteten end de, som objektive kvalitetsmål måler (fx karakterer eller testresultater) (Favero og Meier, 2013; Song og Meier, 2018). Dermed kan tilfredshed være en tiltrængt modvægt til de administrative mål, der ofte fokuserer på andre ting end, hvad borgerne synes, er vigtigt (Kelly, 2005). Denne indvending har absolut noget på sig, så længe de andre aspekter, som borgerne vægter højt i deres evaluering, rent faktisk er aspekter af kvaliteten af servicen – og ikke vejret eller andre irrelevante faktorer (Andersen og Hjortskov, 2016).

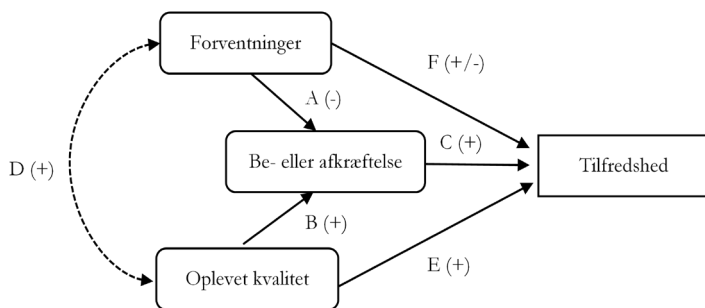
## Forventninger og andre standarder: Expectation-Disconfirmation-modellen

Ud over de mulige direkte effekter af kvalitet, demografiske, sociologiske og politiske forhold fylder psykologiske processer i borgernes dannelse af tilfredshed også meget i litteraturen. Den mest anvendte psykologiske model for, hvordan sammenligningen af forventninger og den oplevede kvalitet foretages, er Expectation-Disconfirmation-modellen (EDM). EDM benytter aktivt forventninger som sammenligningsstandard, og modellen er i det seneste tiår blevet testet med udbredt succes i den offentlige kontekst (Filtenborg, Gaardboe og Sigsgaard-Rasmussen, 2017; Poister og Thomas, 2011; Van Ryzin, 2004, 2013).<sup>1</sup> Oversat til den offentlige kontekst siger EDM, at borgerne vil have forudgående forventninger til den service, som det offentlige leverer. Når borgerne benytter en service, oplever de et kvalitetsniveau, der enten be- eller afkræfter disse forventninger. Bliver de bekræftet eller måske ligefrem overgået af den oplevede kvalitet, er borgerne tilfredse. Hvis deres forventninger bliver afkræftet, bliver de skuffede og utilfredse (Oliver, 1980). Denne proces kan ses illustreret i figur 1.

EDM findes i flere udgaver (Oliver, 2010), men versionen i Figur 1 er den, som er blevet bredest anvendt i offentlig forvaltning (Andersen og Hjortskov, 2016; Filtenborg, Gaardboe og Sigsgaard-Rasmussen, 2017; Morgeson, 2013; Van Ryzin, 2004). Selve be- eller afkræftelsesprocessen er illustreret via de to koncepter forventninger og oplevet kvalitet, der begge har indflydelse på



Figur 1: Expectation-Disconfirmation-modellen



Note: Modellen er lånt fra Van Ryzin (2006) og Oliver (2010).

be- og afkræftelsen (disconfirmation). Jo højere borgerens forventninger er, desto større er sandsynligheden for, at den oplevede kvalitet ikke lever op til dem – alt andet lige. Det illustreres med pilen A, der typisk har et negativt fortegn (afhængigt af operationaliseringen af be- eller afkræftelse). Samtidig er det sådan, at jo højere borgeren bedømmer kvaliteten til at være, desto større er sandsynligheden for, at forventningerne bekræftes eller måske endda overgås. Derfor har pilen B et positivt fortegn i Figur 1. Dernæst har be- eller afkræftelse en positiv effekt på tilfredsheden, illustreret med pilen C. Samlet set udgør pilene A, B og C hovedargumentet i EDM (Van Ryzin, 2004).

Figur 1 har imidlertid en række ekstra pile, der i varierende grad er blevet teoretiseret over. Der er en direkte pil, E, fra den oplevede kvalitet til tilfredshed. Den er naturligt positiv og afspejler til dels den klassiske tilgang nævnt i det foregående afsnit, hvor diverse faktorer for kvalitet korreleres direkte med tilfredshed. E forudsiger en effekt af borgerens oplevede kvalitet, som ligger ud over be- eller afkræftelseeffekten. Effekten af E er ofte ganske stor i undersøgelser i den offentlige sektor (se fx Poister og Thomas, 2011; Van Ryzin, 2006).

Pilen F er af ældre dato og mindre selvindlysende. Den forudsiger en direkte effekt, enten positiv eller negativ, fra forventninger til tilfredshed – ud over be- eller afkræftelseeffekten. F har teoretisk været forklaret med assimilation eller kontrasteffekter. Assimilation vil her give en positiv effekt af forventninger på tilfredshed, fordi borgerne vil have en tendens til gerne at ville have bekræftet deres forventninger – uanset deres opfattelse af kvaliteten. Det kan forklares med kognitiv dissonans, dvs. en følelse af ubehag, når virkeligheden ikke lever op til det forventede, og derfor tilpasser borgerne deres tilfredshed i retning af deres forventninger for at undgå dette ubehag. Effekten kan også opstå, hvis

borgeren ikke kender meget til servicen eller ikke er specielt involveret i den og derfor er nødt til at læne sig kraftigt op ad sine forudgående forventninger uden at forholde dem til den opfattede kvalitet (Van Ryzin, 2004).

Den anden forklaring på tilstedeværelsen af pilen F er kontrasteffekten, som giver en negativ sammenhæng mellem forventninger og tilfredshed ud over be- eller afkræftelseeffekten (C). Argumentet er kompliceret, da be- eller afkræftelseeffekten i forvejen er en kontrasteffekt. Den yderligere effekt kan skyldes, at servicen af borgeren tildeles en yderligere ”tilfredshedsstraf” for ikke at leve op til forventningerne. Eller også tildeles servicen ekstra tilfredshed for at overgå forventningerne. Den ekstra kontrasteffekt er altså en tendens til at overdrive diskrepansen mellem forventningerne og den oplevede kvalitet (Oliver, 2010: 86). Denne ekstra kontrasteffekt vender naturligt modsat af assimilationseffekten, og derfor har F’et fået både et plus og et minus i Figur 1. Det afspejler også, at resultaterne i forskningen hidtil både har peget i den ene og den anden retning (se fx Poister og Thomas, 2011; Van Ryzin, 2006).

Slutteligt ses en dobbeltsammenhæng mellem forventninger og oplevet kvalitet (D). Der er i litteraturen angivet mulige forklaringer på den, selvom de mestendels er kontekstafhængige: I nogle tilfælde har borgere en vis indflydelse på servicens kvalitet, og det kan give en sammenhæng mellem forventningerne og den oplevede kvalitet (Oliver, 2010: 119-120). I den offentlige kontekst kan det fx være i forbindelse med samproduktionstiltag. I sådanne tilfælde kan det være, at samproducerende borgere lægger en større indsats i samproduktionen, fordi de forventer meget af den samproducerede service – en slags selvopfyldende profeti – eller at de har en tendens til at evaluere kvaliteten af en service, de selv har været med til at producere, i overensstemmelse med deres egne forventninger. Begge tilfælde vil resultere i en sammenhæng mellem forventningerne og den oplevede kvalitet. Sammenhængen mellem forventninger og oplevet kvalitet kan imidlertid også skyldes forskellige metodiske valg eller omstændigheder (Hjortskov, 2018).

EDM kan virke som en mere akademisk end virkelighedsnær øvelse. Men modellens forudsigelser har konsekvenser for, hvordan tilfredshed skal måles, opgøres og fortolkes. Hvis modellen er rigtig, og borgernes forventninger ikke måles eller tages højde for, kan simple tilfredshedsgennemsnit for offentlige institutioner afspejle borgernes forventninger mere end den faktiske kvalitet. Dermed kan EDM fremstilles som en kritik af opfattelsen af, at tilfredsheden blot afspejler kvaliteten. Hvis en skole fx har lavere tilfredshed end andre skoler i samme kommune, kan det skyldes lavere kvalitet, men det kan også skyldes mere forventningsfulde forældre på lige netop den skole – uanset at kvaliteten faktisk er den samme på alle skolerne (Van Ryzin, 2013).

## Data og design

I det følgende vil jeg teste, hvorvidt to af de vigtige forudsigelser fra tilfredshedslitteraturen holder i en dansk skolekontekst: Kvaliteten af servicen har indflydelse på tilfredsheden, og borgernes forventninger til deres børns skoler har indflydelse på tilfredsheden. Forældres tilfredshed med deres børns skoler er en oplagt case til at undersøge de to forudsigelser, idet der er tale om et stort, relativt komplekst velfærdsområde, hvor der i Danmark ofte foretages tilfredshedsmålinger. Desuden har skoleområdet i Danmark en stor fordel i at have gode objektive mål (blandt andet de nationale test) for den leverede kvalitet.

Hypotesen er for det første, at der er en positiv sammenhæng mellem kvalitetsmålet (her de nationale test i folkeskolen) og tilfredsheden. Dette er den klassiske hypotese i tilfredshedsforskningen og den underliggende antagelse i mange tilfredshedsundersøgelser, som skal levere kvalitetsindikatorer til den offentlige sektor. Den anden hypotese er, at forventninger har en negativ sammenhæng med tilfredsheden. Det vil sige, at jeg her tester EDM's centrale kontrasthypotese: Jo højere forventninger, desto lavere tilfredshed – alt andet lige. Desuden kan det med de forhåndenværende data sikres, at forventningerne er målt før den oplevede kvalitet og tilfredshed. Det giver mulighed for at teste, hvorvidt det påvirker resultaterne, at forudgående forventninger måles samtidig med den oplevede kvalitet, fordi man tilpasser sine forventninger til det, man har oplevet, for at undgå at have ”gættet forkert” (såkaldt backward assimilation (Oliver og Burke, 1999)).

### *Data*

Data kommer fra to bølger af Aarhus Kommunes forældretilfredshedsundersøgelse: 2011 og 2013 (Aarhus Kommune, 2011; Aarhus Kommune, 2013). Undersøgelsen sendes ud til alle forældre, som har børn i skoler, daginstitutioner, klubber og SFO'er i kommunen. Hvert barn får et spørgeskema per institution, det benytter, hvorfor mange forældre besvarer flere spørgeskemaer per barn – men kun ét skolespørgeskema per skolebarn. Det er op til forældrene at bestemme, hvem der besvarer spørgeskemaet. Spørgeskemaerne kan forbindes på individniveau via cpr-nummer, hvilket vil sige, at forældrenes tilfredshed kan følges over tid i den udstrækning, de har besvaret spørgeskemaet i de to år. Skolespørgeskemaet havde 36 spørgsmål i 2011 og 30 spørgsmål i 2013, og de kunne besvares henholdsvis 26. oktober-18. december 2011 og 24. oktober-15. december 2013. Det ledte til svarprocenter på henholdsvis 62,6 pct. og 65,9 pct.

Tilfredshed er i denne artikel målt som et refleksivt indeks for hvert af de to år bestående af 11 spørgsmål i begge år.<sup>2</sup> Skemaet består af tilfredsheds-

spørgsmål, som spørger ind til forskellige delaspekter af skolernes service (fx: "Hvor tilfreds er du med ... dit barns faglige udbytte af undervisningen?"), og ét generelt spørgsmål ("Hvor tilfreds er du samlet set med dit barns skole?"). Se formuleringerne i Tabel A.2 i det supplerende materiale. I alle tilfælde er svarskalaen en 5-punktsskala fra "Meget utilfreds" (1) til "Meget tilfreds" (5). Manglende værdier er erstattet af gennemsnittet for observationen, og indekset er omskaleret til en 0-100-skala, hvor 100 repræsenterer "Meget tilfreds" på alle de 11 spørgsmål.

I en faktoranalyse tyder det på, at spørgsmålene måler én og samme dimension (eigenvalue > 6 i begge år), og indekset har en Cronbach's alpha-værdi på henholdsvis 0,91 (2011) og 0,92 (2013). Indekset måler én bagvedliggende tilfredshedsfaktor med en høj reliabilitet, også selvom spørgsmålene egentlig spørger ind til ret forskellige delaspekter af kvaliteten på skolerne. For at teste robustheden i denne antagelse er samtlige analyser også udført kun med det generelle spørgsmål omkring tilfredshed med skolen som helhed som afhængig variabel samt spørgsmålet "Hvor tilfreds er du med ... dit barns faglige udbytte af undervisningen?". Resultaterne kan ses i det supplerende materiales afsnit B, og de viser i vid udstrækning det samme som de præsenterede analyser. Dog har spørgsmålet omkring fagligt udbytte en større sammenhæng med de nationale test, end det samlede indeks har.

To af de andre vigtige uafhængige variable måles også via spørgeskemaet i de to år ved hjælp af to enkeltspørgsmål. Det drejer sig om forventninger: "Hvor ofte forventer du, at skolen leverer en høj kvalitet?" og oplevet kvalitet: "Hvor ofte oplever du, at skolen leverer en høj kvalitet?" (understregninger originalt i spørgeskemaet). Spørgsmålene kunne besvares med "Aldrig" (1) til "Altid" (5) og er ens for de to skemaer. Begge typer mål er også anvendt i litteraturen (se fx James, 2009), men det er værd at notere sig, at de spørger ind til frekvensen af, hvor ofte en specifik evaluering optræder eller forventes at optræde ("høj kvalitet").

Den sidste af de centrale uafhængige variable, objektiv kvalitet, måles ved hjælp af de nationale test i Danmark, som betragtes som et relativt validt mål for elevernes akademiske kunnen inden for testområderne (Beuchert og Nandrup, 2014). De obligatoriske nationale test gennemføres i foråret på alle landets folkeskoler, og resultaterne fra 2013 benyttes i denne artikel (målt, før tilfredshedsspørgeskemaet 2013 blev sendt ud). De nationale test består af en række forskellige adaptive test inden for flere fag, men her benyttes kun test i dansk og matematik, som gennemføres i 2., 4., 6. og 8. klasse (dansk, læsning) samt 3. og 6. klasse (matematik). Det vil også sige, at brugen af de nationale test indsnævrer stikprøven til disse klassetrin i de aarhusianske folkeskoler (43

folkeskoler, 591 klasser, 5500 børn). Alle nedenstående modeller er imidlertid blevet testet uden de nationale test, med større stikprøve til følge, uden større ændringer i konklusionerne med hensyn til forventningers indflydelse på tilfredsheden.

I alle tilfælde er de tre profilområder,<sup>3</sup> som en national test består af, blevet standardiseret og sammenregnet i ét mål, som det anbefales af Beuchert og Nandrup (2014). I denne artikel indgår de standardiserede nationale test i samme variabel, uanset hvilket klassetrin testen er taget på, og uanset om der er tale om dansk, læsning- eller matematiktesten (her er kun 3. klasse-testen benyttet). Testene benyttes altså ikke som mål på elevernes kunnen inden for hvert profilområde eller fag, men mere som en generel indikator på elevernes kunnen. I denne forbindelse er det vigtigt, at elevernes tilegnelse af kundskaber og færdigheder er en fundamental del af folkeskolens formålsparagraf<sup>4</sup> og dermed formentlig kan siges at repræsentere en vigtig kvalitetsdimension, når forældrene skal evaluere skolens kvalitet. Ydermere er det vigtigt, at ikke kun elevernes lærere får besked om elevernes resultater af testen, men også forældrene (Undervisningsministeriet, 2017). Dermed kan det samlede nationale testmål fungere som et mål på kvalitetsfeedback fra skolerne til forældrene.

Slutteligt er de to spørgeskemaer samt de nationale test koblet til Danmarks Statistiks registerdata. I denne artikel benyttes registrenes oplysninger kun som kontrolvariable blandt andet med udgangspunkt i ovennævnte undersøgelser, der peger på, at borgernes baggrundskaraktistika kan have stor betydning for deres tilfredshed. Det drejer sig om oplysninger om fx barnets køn, alder, klassetrin og nummer i søskenderækken samt forældrenes uddannelse, socio-økonomiske status, om de er enlige forsørgere, og deres jobstatus. Desuden er nogle af Aarhus Kommunes oplysninger også benyttet som kontrolvariable, fx om eleverne har skiftet skole i perioden, ændring i budgetterne for skolerne, og hvorvidt skolen har fået ny skoleleder. Flere detaljer om data kan findes i det supplerende materiales afsnit A.

### *Design*

EDM kan undersøges på flere måder. En væsentlig udfordring i den sammenhæng er, at be- eller afkræftelsesdelen af modellen er en mediator af effekterne af forventninger og oplevet kvalitet. Det er velkendt, at mediation er en svær øvelse, selv hvis man har eksperimentelle data (Green, Ha og Bullock, 2010). Dernæst er målingen af be- eller afkræftelse ikke entydig. En typisk udfordring er, om be- eller afkræftelse skal måles med et specifikt spørgsmål (perceived disconfirmation), eller om målet konstrueres ved at trække forventningerne fra den oplevede kvalitet (subtractive disconfirmation) (Oliver, 2010; Van

Ryzin, 2006). I spørgeskemaet fra Aarhus Kommune findes der desværre ikke et spørgsmål dedikeret til be- eller afkræftelse, så subtractive disconfirmation benyttes i stedet. Således måles be- eller afkræftelse i denne undersøgelse ved at trække forventningerne fra den oplevede kvalitet, hvilket resulterer i en skala fra -4 til 4 (begge spørgsmål er skaleret fra 1-5). Værdien -4 indikerer dermed, at forventningerne er meget højere end den oplevede kvalitet (5 mod 1), og at borgeren formentlig er skuffet over serviceniveauet, mens værdien 4 indikerer, at forventningerne er væsentlig lavere end den oplevede kvalitet (1 mod 5), og at borgeren formentlig er meget positivt overrasket.

Det er her værd at være opmærksom på, at hvis forventninger, oplevet kvalitet og be- eller afkræftelsesmålet indgår i den samme regression eller stimodel, vil der være tale om perfekt multikollinearitet, da be- eller afkræftelse består af de to andre variable. Derfor kan modellen med alle tre variable ikke estimeres. I stedet benyttes en metode, hvor de tre variable først indgår hver for sig i modellen. Dernæst estimeres også en model med både forventninger og oplevet kvalitet – den såkaldte direct effects-model (Oliver, 2010: 126; Page og Spreng, 2002).

Til gengæld har de aarhusianske tilfredshedsdata en meget stor fordel i at være målt over to på hinanden følgende tidspunkter (2011 og 2013), og at svarene kan forbindes mellem tidspunkterne på individniveau. Det vil sige, at der på individniveau kan tages højde for udviklingen i både oplevet kvalitet og forventninger samt den kombinerede be- eller afkræftelsesvariabel, når tilfredsheden skal forklares. Samtidig muliggør den tidsmæssige forskel en test af, hvorvidt det påvirker sammenhængen mellem borgernes forventninger og deres oplevede kvalitet, at førstnævnte er målt før sidstnævnte variabel. Så vidt vides, er det første gang, dette kan lade sig gøre i en undersøgelse af borgernes tilfredshed.

Alle de præsenterede modeller søger desuden at tage højde for den hierarkiske opbygning af data (multilevel). Det vil sige, at der både inddrages oplysninger om, hvilken skole og hvilken klasse barnet går i, når effekterne estimeres. Fordelen er, at der i multilevelmodellerne tages højde for, at observationernes værdier formentlig ikke er uafhængige, men korellerede inden for deres hierarkier – i nærværende tilfælde skoler og klasser. Desuden er det muligt at inkludere variable, som kun varierer på skoleniveau, fx budgetændringer eller ændringer i ledelsen. Modellerne tillader, at skolernes og klassernes konstanter varierer (random-intercept-modeller). Dog har jeg også tilladt varierende koefficienter for forældrenes forventninger i to specifikationer (random-coefficient-modeller), som kan ses i det supplerende materiales afsnit B (Rabe-Hesketh og Skrondal, 2012).

## Resultater

Tabel 1 præsenterer resultaterne fra en række forskellige random-intercept-modeller. Alle kontrolvariable er inkluderet i modellerne, ligesom de nationale test også er det. Igen påvirker det ikke de substantielle konklusioner for tilfredshed, oplevet kvalitet og forventninger at udelade de nationale test (selvom det ændrer antallet af observationer markant). I modellerne 1-4 inkluderes tilfredshedsvariablene, inklusive forventninger målt i henholdsvis 2011 og 2013, én ad gangen.

I forhold til forventningen om, at der er en sammenhæng mellem borgernes tilfredshed og det objektive kvalitetsmål for skolerne, har de nationale test en signifikant sammenhæng med forældretilfredsheden i samtlige modeller i Tabel 1. Estimerne er stærkt signifikante, men ikke store. Eftersom de nationale tests er blevet standardiseret, skal estimerne tolkes som en ændring i testscoren på 1 standardafvigelse. En ændring på 1 standardafvigelse i de nationale test giver altså en ændring på mellem 1,104 og 1,817 i tilfredshed, hvilket ikke kan siges at være meget på en tilfredshedsskala på 0-100. Dermed er der altså en sammenhæng mellem det subjektive tilfredsheds mål og de objektive nationale test, men man kan også konstatere, at meget andet spiller ind på tilfredsheden.

I forhold til forventningen om at se en negativ sammenhæng mellem borgernes forventninger og tilfredsheden fremgår det i model 1 og 2, at forældrenes forventninger modsat tilfredsheden har positivt fortegn for både forventninger målt i samme spørgeskema som de resterende tilfredshedsvariable (2013) og for forventninger målt to år tidligere (2011). Sammenhængen mellem forventninger og tilfredsheden er dog noget svagere i 2011 (0,649) end i 2013 (2,587). Begge sammenhænge er dog små, al den stund at koefficienterne angiver, hvor meget tilfredsheden på skalaen 0-100 vil ændre sig, hvis forventningerne skifter 1 kategori op på skalaen 1-5. Det er altså også en ret lille effekt. Ydermere er forventningerne i 2011 ikke signifikante.

Derimod viser model 3, at den oplevede kvalitet har stor indflydelse på tilfredsheden (14,764). Ligeledes har be- eller afkræftelse stor indflydelse på tilfredsheden (9,717) i model 4. Her må vi imidlertid huske, at skalaen går fra -4 til 4 (subtractive disconfirmation), hvilket vil sige, at en ændring på 1 svarer til en mindre del af skalaen end for variabelen oplevet kvalitet. Indsættes forventninger og oplevet kvalitet samtidig (direct effects-modellen), ændrer forventninger fortegn og har nu en negativ sammenhæng med tilfredsheden. Det gælder både, hvis de samtidige forventninger benyttes (model 5), og hvis tidligere forventninger benyttes (model 6). I disse tilfælde er forventningerne også signifikante, dog kun ved 10 pct.-niveauet i tilfældet med tidligere for-

Tabel 1: Random-intercept-multilevelmodeller. Tilfredshed i 2013

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Forventninger 2011	0,649 (0,400)					-0,501 (0,303)
Forventninger 2013		2,587** (0,440)			-1,997** (0,409)	
Oplevet kvalitet 2013			14,764** (0,265)		15,234** (0,275)	14,801** (0,262)
Be- eller afkræftelse 2013				9,717** (0,341)		
Samlede nationale test 2013	1,817** (0,269)	1,794** (0,271)	1,104** (0,241)	1,484** (0,245)	1,104** (0,235)	1,111** (0,239)
Konstant	59,781** (7,446)	50,206** (7,254)	7,062 (6,843)	71,772** (6,936)	14,681* (6,726)	8,921 (7,036)
<i>Skoleniveau</i>						
Standardafvigelse (konstant)	2,387** (0,443)	2,335** (0,436)	0,940 (0,324)	1,554† (0,355)	0,917 (0,349)	0,934 (0,330)
<i>Klasseniveau</i>						
Standardafvigelse (konstant)	3,915** (0,314)	3,957** (0,305)	2,034** (0,261)	2,594** (0,306)	1,964** (0,270)	2,036** (0,261)
Standardafvigelse (residual)	15,128** (0,152)	15,049** (0,155)	11,702** (0,174)	13,349** (0,200)	11,654** (0,180)	11,697** (0,174)
Kontrolvariable	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
N	5500	5500	5500	5500	5500	5500

Note: †  $p < 0,10$ , \*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,001$ . Klyngejusterede standardfejl på skoleniveau i parentes. Random-intercept-modeller med 0-100-tilfredshedsindekset 2013 som afhængig variabel.



ventninger. Koefficienterne er dog stadig små (-1,997 og -0,501 henholdsvis). Oplevet kvalitet har stadig en stærk sammenhæng med forældretilfredsheden og er stærkt signifikant (15,234 og 14,801 henholdsvis). Det kan desuden tilføjes, at sammenhængen mellem borgernes forventninger og tilfredshed generelt ser ud som i Tabel 1, når forventningskoefficienten tillades at variere på tværs af klasser (Tabel C.1), og at der i denne specifikation er en signifikant forskel i størrelsen på forventningskoefficienten klasserne imellem.

## Diskussion og konklusion

Tilfredshedsundersøgelser er i stigende grad populære kvalitets- og accountabilitymål i det offentlige. De giver et demokratisk rygstød til den offentlige organisation, fordi man på denne måde inddrager borgeren, og fordi de leverer mål på potentielt set mange vigtige ting i den offentlige organisation. En underliggende antagelse for denne brug af tilfredshedsundersøgelser er imidlertid, at tilfredsheden har en tæt sammenhæng med den faktiske kvalitet af den specifikke service (Stipak, 1979). Denne artikel har haft til formål at teste to af de centrale spørgsmål fra tilfredsheds litteraturen på empiri fra Aarhus Kommunes tilfredshedsundersøgelser af folkeskolerne: Er der en sammenhæng mellem et objektivt mål på kvaliteten og tilfredsheden, og påvirker borgernes forventninger deres tilfredshed?

Den empiriske undersøgelse viste, at et objektivt mål på kvaliteten, de nationale test, har en sammenhæng med forældrenes tilfredshed, men der er tale om en ret lille en af slagsen. Således er der heller ikke i denne undersøgelse en entydig konklusion på sammenhængen mellem tilfredshed og kvalitet. Det er dog betryggende for brugen af tilfredshedsundersøgelser, at der er en sammenhæng mellem de to mål – også på trods af en vis afstand i måletidspunkter.

Dernæst viste den empiriske undersøgelse, at forventninger og oplevet kvalitet har en sammenhæng med tilfredshed. Det blev vist i modeller, hvor de to variable indgik selvstændigt og i kombination i en be- eller afkræftelsesvariabel, samt i en direct effects-model. Dermed synes EDM at fungere, også i en dansk kontekst. Sammenhængen er meget stærk mellem oplevet kvalitet og tilfredshed, som man kunne forvente, og noget mindre stærk for forventninger. Sammenhængens retning skiftede til gengæld for forventninger, alt efter om der er tale om forventninger alene (positiv, model 1 og 2) eller forventninger sammen med oplevet kvalitet (negativ, model 5 og 6). En mulig forklaring på den positive sammenhæng er assimilation, som forudsiger, at borgerne vil tilpasse deres tilfredshedsevaluering til deres forventninger for at undgå kognitiv dissonans (Oliver, 2010). Det vil give en positiv sammenhæng mellem de to.

Når fortegnet på forventningskoefficienten skifter ved inddragelse af oplevet kvalitet, kan det skyldes, at vi i det tilfælde ser på forventningernes sammenhæng med tilfredshed, mens den oplevede kvalitet holdes konstant. Det er altså ”alt andet lige-betragtningen”, som også ligger i EDM: Når forventninger øges, vil tilfredsheden alt andet lige falde (Andersen og Hjortskov, 2016). Det vil give en negativ sammenhæng mellem forventninger og tilfredshed, fordi vi ser på konsekvensen af at gå fra lave forventninger til højere forventninger uden at ændre på den opfattede kvalitet.

Nærværende undersøgelse er naturligvis ikke uden begrænsninger. For det første har operationaliseringen af alle subjektive variable været afhængig af de spørgsmål, som nu engang benyttes i Aarhus Kommune. Således kunne flere spørgsmål om både forventninger og oplevet kvalitet have været ønskeligt, så der kunne dannes indeks på baggrund af dem. Ydermere kan der ligge en udfordring i, at de to spørgsmål spørger ind til en frekvens (”hvor ofte”) og en fastlåst evaluering (”høj kvalitet”) frem for borgernes grad af forventninger og oplevet kvalitet. Denne tilgang benyttes også i litteraturen (se fx James, 2009), men borgerne kan muligvis opleve det at evaluere, ”hvor ofte” man forventer eller oplever høj kvalitet, som noget andet end at angive deres konkrete evaluering som grader på en skala. Hvis man eksempelvis altid forventer en ”meget høj” kvalitet, vil man så svare, at man aldrig blot forventer en ”høj kvalitet”? Det vil skabe udfordringer i denne undersøgelse, hvis det er tilfældet. Omvendt kan begge spørgsmål og generelt fænomenerne bag opfattes som nogle, der lægger sig tæt op ad tilfredshedsspørgsmålene, hvorfor der kan være en fordel i, at der spørges anderledes ind til dem i spørgeskemaet, for at respondenterne kan se forskel. Det vil dog være ønskeligt, om forventningerne fra tilfredsheds litteraturen også testes med brug af andre typer forventningsmål og mål for oplevet kvalitet i fremtidig forskning.

Samlet set er bidraget fra denne artikel, at både objektiv kvalitet og forventninger betyder noget for borgernes tilfredshedsdannelse, også når der tages højde for forskellige måletidspunkter. Noget, som tidligere undersøgelser i vid udstrækning ikke har kunnet gøre. Det er dog ikke helt entydigt, om det er godt eller dårligt for brugen af tilfredhedsmålinger som kvalitetsindikatorer i den offentlige sektor.

Det er for det første godt, at et nogenlunde objektivt mål på noget, som de fleste anser for at være et kerneformål i den pågældende offentlige organisation (tilegnelsen af kundskaber i folkeskolen), også har en sammenhæng med borgernes tilfredshed med organisationen. Dermed synes det indledende krav til benyttelse af tilfredshedsundersøgelserne som kvalitetsmål – en sammenhæng med den faktiske kvalitet – at være opfyldt. Det er gode nyheder for brugen af

tilfredshedsundersøgelser som et udtryk for kvaliteten i den offentlige sektor og et tegn på, at man ikke blot automatisk kan afvise borgernes holdninger og karakterisere dem som udtryk for tilfældigheder eller uvidenhed.

At sammenhængen ikke er stærkere i dette studie, kan skyldes, at de nationale test kun dækker en lille del af den samlede kvalitet ifølge forældrene (Favero og Meier, 2013). Således var der en stærkere sammenhæng, når kun ét spørgsmål vedrørende elevernes faglige udbytte benyttedes som afhængig variabel. En anden udfordring kan være, at forældre måske ikke reagerer så stærkt på niveauet i en sådan kundskabstest, men måske snarere ville reagere på ændringer over tid, hvis de skal tilskrive en kvalitetsforbedring til skolen. Fremtidige undersøgelser bør teste denne del af sammenhængen mellem tilfredshedsundersøgelser og objektive mål på kvalitet.

For det andet fandt undersøgelsen også indikationer på, at borgernes forventninger spiller en rolle i deres tilfredshedsevalueringer. Dette bør der tages højde for i fremtidige tilfredshedsundersøgelser, som i højere grad bør måle borgernes forventninger for at imødegå denne indflydelse. Ellers risikerer man at træffe forkerte beslutninger på baggrund af simple opgørelser af tilfredshed på institutionsniveau, hvor der ikke er taget højde for de forudgående forventninger. Omvendt tyder nærværende undersøgelse dog også på, at indflydelsen fra de forudgående forventninger ikke er stor.

Et naturligt spørgsmål vil her være, om politikere og andre beslutningstagere vil kunne påvirke borgernes forventninger og dermed sikre større tilfredshed med de offentlige serviceydelser? Litteraturen er tvetydig på dette punkt (Filtensborg et al., 2017; James, 2009; se fx Van Ryzin, 2004, 2006), måske fordi assimilation og kontrasteffekter af forventninger trækker i hver deres retning: Skal man søge at øge forventningerne i befolkningen og håbe på assimilationseffekter, eller skal man søge at mindske forventningerne, som EDM med dens kontrasteffekt ville foreskrive? Uanset retningen peger nærværende studie i retning af, at et forsøg på at manipulere befolkningens forventninger ikke vil have en stor effekt på tilfredsheden med de offentlige serviceydelser, eftersom sammenhængen mellem forventninger og tilfredshed er forholdsvis lille.

## Supplerende materiale

Supplerede materiale til artiklen findes på [www.politica.dk](http://www.politica.dk).

## Noter

1. EDM er dog også åben for, at andre standarder kan benyttes.

2. Der er enkelte formuleringsforskelle mellem de to år. Fx er formuleringen ”evne til” udskiftet med ”indsats for” i spørgsmålet ”Hvor tilfreds er du med skolens evne til at udfordre det enkelte barn?”.
3. Fx har dansk, læsning profilområderne sprogforståelse, afkodning og tekstforståelse.
4. Se <https://uvm.dk/folkeskolen/folkeskolens-maal-love-og-regler/om-folkeskolen-og-folkeskolens-formaal/folkeskolens-formaal>

## Litteratur

- Andersen, Simon Calmar og Morten Hjortskov (2016). Cognitive biases in performance evaluations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 26 (4): 647-662.
- Beck, Paul Allen og Thomas R. Dye (1982). Sources of public opinion on taxes: the Florida case. *The Journal of Politics* 44 (1): 172-182.
- Beck, Paul Allen, Hal G. Rainey, Keith Nicholls og Carol Traut (1987). Citizen views of taxes and services: A tale of three cities. *Social Science Quarterly* 68 (2): 223.
- Beuchert, Louise Voldby og Anne Brink Nandrup (2014). The Danish national tests – a practical guide. *Economics Working Papers* 2014-25: 1-51.
- Brown, Karin og Philip B. Coulter (1983). Subjective and objective measures of police service delivery. *Public Administration Review* 43 (1): 50-58.
- Favero, Nathan og Kenneth J. Meier (2013). Evaluating urban public schools: Parents, teachers, and state assessments. *Public Administration Review* 73 (3): 401-412.
- Filtborg, Anders Foged, Frederik Gaardboe og Jesper Sigsgaard-Rasmussen (2017). Experimental replication: An experimental test of the expectancy disconfirmation theory of citizen satisfaction. *Public Management Review* online version: 1-16.
- Giese, Joan L. og Joseph A. Cote (2000). Defining consumer satisfaction. *Academy of Marketing Science Review* 1 (1): 1-27.
- Green, Donald P., Shang E. Ha og John G. Bullock (2010). Enough already about ‘black box’ experiments: Studying mediation is more difficult than most scholars suppose. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 628 (1): 200-208.
- Hero, Rodney E. og Roger Durand (1985). Explaining citizen evaluations of urban services – a comparison of some alternative models. *Urban Affairs Review* 20 (3): 344-354.
- Hjortskov, Morten (2018). Citizen expectations and satisfaction over time: Findings from a large sample panel survey of public school parents in Denmark. *The American Review of Public Administration*. <http://journals.sagepub.com/eprint/vCij-gWbmCiyxYpdmfzVq/full> (28. marts 2018).

- James, Oliver (2009). Evaluating the expectations disconfirmation and expectations anchoring approaches to citizen satisfaction with local public services. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (1): 107.
- Kelly, Janet M. (2005). The dilemma of the unsatisfied customer in a market model of public administration. *Public Administration Review* 65 (1): 76-84.
- Kelly, Janet M. og David Swindell (2003). The case for the inexperienced user: Rethinking filter questions in citizen satisfaction surveys. *The American Review of Public Administration* 33 (1): 91-108.
- Lyons, William E., David Lowery og Ruth H. DeHoog (1992). *The politics of dissatisfaction: Citizens, services and urban institutions*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Miller, Thomas I., Michelle M. Kobayashi og Shannon E. Hayden (2009). *Citizen surveys for local government*. 3. udgave. Washington, D.C.: International City Management Association.
- Morgeson, Forrest V. (2013). Expectations, disconfirmation, and citizen satisfaction with the US federal government: Testing and expanding the model. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (2): 289-305.
- Oliver, Richard L. (1980). A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions. *Journal of Marketing Research* 17 (4): 460-469.
- Oliver, Richard L. (2010). *Satisfaction: A behavioral perspective on the customer*. 2. udgave. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Oliver, Richard L. og Raymond R. Burke (1999). Expectation processes in satisfaction formation – a field study. *Journal of Service Research* 1 (3): 196-214.
- Page, Thomas J. og Richard A. Spreng (2002). Difference scores versus direct effects in service quality measurement. *Journal of Service Research* 4 (3): 184-192.
- Parks, Roger B. (1984). Linking objective and subjective measures of performance. *Public Administration Review* 44 (2): 118-127.
- Poister, Theodore H. og John Clayton Thomas (2011). The effect of expectations and expectancy confirmation/disconfirmation on motorists' satisfaction with state highways. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (4): 601-617.
- Rabe-Hesketh, Sophia og Anders Skrondal (2012). *Multilevel and Longitudinal Modeling Using Stata, Volumes I and II*. 3. udgave. College Station, TX: Stata Press.
- Rasmussen, Pernille S., Leif Olsen og Lena Brogaard (2014). Kommuners erfaringer med BTU-konceptet for brugertilfredshedsundersøgelser – fra beslutning til gennemførelse og anvendelse. KORA.
- Song, Miyeon og Kenneth J. Meier (2018). Citizen satisfaction and the kaleidoscope of government performance: How multiple stakeholders see government performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. <https://academic.oup.com/jpart/advance-article/doi/10.1093/jpart/muy006/4917728> (5. marts 2018).

- Stipak, Brian (1979). Citizen satisfaction with urban services: Potential misuse as a performance indicator. *Public Administration Review* 39 (1): 46-52.
- Undervisningsministeriet (2017). *Vejledning til de nationale test*. <https://www.uvm.dk:443/folkeskolen/elevplaner-nationale-test-og-trivselsmaaling/nationale-test/vejledninger> (30. oktober 2017).
- Uttl, Bob, Carmela A. White og Daniela Wong Gonzalez (2017). Meta-analysis of faculty's teaching effectiveness: Student evaluation of teaching ratings and student learning are not related. *Studies in Educational Evaluation* 54: 22-42.
- Van Ryzin, Gregg G. (2004). Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services. *Journal of Policy Analysis and Management* 23 (3): 433-448.
- Van Ryzin, Gregg G. (2006). Testing the expectancy disconfirmation model of citizen satisfaction with local government. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (4): 599-611.
- Van Ryzin, Gregg G. (2013). Experimental test of the expectancy-disconfirmation theory of citizen satisfaction. *Journal of Policy Analysis and Management* 32 (3): 597-614.
- Aarhus Kommune (2011). *Forældretilfredshed 2011*. <https://www.aarhus.dk/da/borger/familie-boern-og-unge/Foraeldretilfredshed-2017/Foraeldretilfredshed-2013/Foraeldretilfredshed-2012.aspx> (29. oktober 2017).
- Aarhus kommune (2013). *Forældretilfredshed 2013*. <https://www.aarhus.dk/da/borger/familie-boern-og-unge/Foraeldretilfredshed-2017/Foraeldretilfredshed-2013.aspx> (29. oktober 2017).

## Mette Kjærgaard Thomsen og Ulrich Thy Jensen

# Fagprofessionelles klassifikation af kerneopgaver og komplementære opgaver

Ikkefagprofessionelle aktører såsom frivillige, servicebrugere og borgere bidrager i stigende grad til produktionen af offentlige serviceydelser. Mens øget inddragelse af ikkefagprofessionelle aktører forventes at have en positiv effekt på offentlige organisationers kapacitet, findes der kun begrænset forskningsmæssig viden om fagprofessionelles syn på denne udvikling. Et centralt spørgsmål er, hvilke serviceydelser fagprofessionelle ser som kerneopgaver, der bør leveres af de fagprofessionelle selv. Vi introducerer en teoretisk distinktion mellem kerneopgaver og komplementære opgaver og undersøger ved hjælp af en spørgeskemaundersøgelse fagprofessionelles klassifikation af specifikke opgaver på plejehjemsområdet som henholdsvis kerneopgaver og komplementære opgaver. Dernæst undersøger vi, om sosu-hjælpere og sosu-assistenters klassificering af de samme opgaver forskelligt, og dermed om graden af professionalisme har betydning for klassifikationen af kerneopgaver.

Ikkefagprofessionelle aktører såsom frivillige, servicebrugere og borgere bidrager i stigende grad til produktionen af offentlige serviceydelser. Frivillige og servicebrugere hjælper eksempelvis til på plejecentre, i skoler og daginstitutioner og på landets biblioteker. Et kendetegn ved denne udvikling er, at offentlige organisationer i sparetider forsøger at tilføre ekstra ressourcer i form af frivillig arbejdskraft og frigøre tid blandt medarbejderne. Mens øget inddragelse af ikkefagprofessionelle aktører derfor kan forventes at have en effekt på offentlige organisationers kapacitet, er der imidlertid begrænset forskningsmæssig viden i Danmark om, hvilke serviceydelser fagprofessionelle ser som kerneopgaver, der bør leveres af de fagprofessionelle selv. Dette er vigtigt, da fagprofessionelles syn på inddragelsen af ikkefagprofessionelle aktører kan afhænge af den type af opgave, de frivillige løser. På den ene side kan man forvente, at frivillig arbejdskraft opfattes som en tiltrængt – og nødvendig – ressource, der tillader offentlige organisationer at opretholde et højt serviceniveau. På den anden side tilsiger professionssociologien, at fagprofessionelle kan modsætte sig inddragelsen af frivillige (MacDonald, 1995; Roberts og Dietrich, 1999) – særligt hvis de frivillige bidrager til at løse opgaver, som de fagprofessionelle opfatter som kerneopgaver. Før vi kan afklare dette og beslægtede spørgsmål, er det centralt at forstå, hvilke opgaver fagprofessionelle klassificerer som henholdsvis kerne-

opgaver og komplementære opgaver. Artiklen undersøger dette spørgsmål fra to vinkler.

For det første undersøges det, om der blandt fagprofessionelle inden for samme faggruppe<sup>1</sup> er enighed om, hvilke opgaver der skal klassificeres som henholdsvis kerneopgaver og komplementære opgaver. Er sosu-assistenter ansat på plejecentre fx enige om, at ”servering af mad og hjælp til spisning” er en kerneopgave? Kort fortalt er vores teoretiske forventning at i tilfælde, hvor der inden for faggruppen er fravær af faste professionelle normer knyttet til løsningen af en opgave, vil der blandt faggruppens medlemmer være større uenighed om, hvorvidt opgaven udgør en kerneopgave eller en komplementær opgave

For det andet undersøges det, om graden af professionalismisme har betydning for de fagprofessionelles opgaveklassifikation. Er sosu-assistenter ansat på plejecentre fx mindre tilbøjelige end sosu-hjælpere til at se ”ledsagelse af borgere til frisør mv.” som en kerneopgave? Professionalisme kan forstås som niveauet af specialiseret, teoretisk viden kombineret med tilstedeværelsen af faste professionelle normer inden for den enkelte faggruppe (Andersen, 2005: 25). Én faggruppe, fx praktiserende læger, er kendetegnet ved en høj grad af professionalismisme, idet den lægefaglige viden er baseret på en høj grad af specialiseret, teoretisk viden samt faste professionelle normer, der sætter rammerne for passende adfærd (fx i forbindelse med diagnosticering og behandling). Omvendt kan andre faggrupper karakteriseres ved en lavere grad af professionalismisme, hvis faggruppens arbejde i mindre grad hviler på specialiseret, teoretisk viden, og adfærden ikke reguleres af faste professionelle normer. Specifikt er vores teoretiske forventning, at der inden for en faggruppe kendetegnet ved en højere grad af professionalismisme er større enighed om, hvilke opgaver der udgør kerneopgaver og komplementære opgaver, end inden for en faggruppe kendetegnet ved en lavere grad af professionalismisme. Hvis der er empirisk støtte til vores teoretiske forventninger, er det vigtig viden for fremtidig forskning, da det vil betyde, at faggrupper med forskellige grader af professionalismisme, afhængigt af hvilke opgaver frivillige løser, i varierende omfang vil modsætte sig inddragelsen af frivillige.

Andre forhold foruden professionalismisme har betydning for, om fagprofessionelle klassificerer opgaver som kerneopgaver eller komplementære opgaver (fx jobsektor og opgaveportefølje). For at kunne undersøge sammenhængen mellem graden af professionalismisme og fagprofessionelles opgaveklassifikation er det derfor afgørende, at de fagprofessionelle er ansat inden for den samme sektor samt løser tilnærmelsesvis samme arbejdsopgaver. Populationen for vores undersøgelse består derfor af sosu-hjælpere og sosu-assistenter ansat på plejecentre, idet sosu-hjælpere og sosu-assistenter kan karakteriseres ved variende



grader af professionalisme men stadig løser tilnærmelsesvis samme opgaver. Denne case er desuden særlig velegnet, da undersøgelser viser, at der i stort og stadigt stigende omfang anvendes frivillige på landets plejecentre (FOA, 2016). Vores undersøgelse består af en spørgeskemaundersøgelse gennemført blandt sosu-hjælpere og sosu-assistenten på plejecentre i fire danske kommuner i februar og marts 2017.

I det følgende afsnit introducerer vi en central teoretisk sondring mellem serviceydelser, der af de fagprofessionelle kan opfattes som henholdsvis kerneopgaver og komplementære opgaver. Derefter præsenterer vi teoretiske argumenter for, hvornår klassifikationen af opgaver som kerneopgaver og komplementære opgaver kan variere inden for én faggruppe, samt hvorfor graden af professionalisme kan forventes at hænge sammen med opgaveklassifikationen. Efterfølgende præsenterer vi studiets undersøgelsesresultater, og til sidst diskuterer vi undersøgelsens resultater og begrænsninger samt forslag til fremtidig forskning.

## Klassifikation af opgaver: Kerneopgaver eller komplementære opgaver?

I takt med at fagprofessionelle i stigende omfang samarbejder med ikkefagprofessionelle aktører såsom frivillige, servicebrugere og borgere om eksempelvis produktionen af offentlige serviceydelser, også benævnt samproduktion (Parks et al., 1981; Bovaird, 2007), opstår en række spørgsmål: Hvem skal løse hvilke opgaver? Hvilke opgaver udgør organisationens kerneopgaver og løses bedst af fagprofessionelle? Hvilke opgaver udgør komplementære opgaver, der kan varetages af ikkefagprofessionelle? Og er der enighed på tværs af faggrupper om, hvad der udgør organisationens kerneopgaver, som bør løses af fagprofessionelle? Fagprofessionelles samarbejde med ikkefagprofessionelle aktører tilføjer en ekstra dimension til det krydspres, som mange fagprofessionelle såsom lærere, politifolk og plejepersonale, der agerer ”ude i fronten”, ofte bliver stillet over for (se fx Lipsky, 1980; Tummers et al., 2015). Det gælder særligt, i tilfælde hvor fagprofessionelle og ikkefagprofessionelle arbejder ud fra forskellige rationaler. En måde for fagprofessionelle at håndtere presset fra omgivelserne på er at fokusere på den delmængde af organisationens opgaver, hvis eksekvering hviler på og forudsætter en særlig teoretisk, specialiseret viden.

I et nyt studie argumenterer Brandsen og Honingh (2016) for, at ikkefagprofessionelle aktører såsom frivillige, servicebrugere og borgere kan bidrage til produktionen af serviceydelser, som i varierende omfang er en del af organisationens kerneservice. De nævner eksempelvis, at når frivillige agerer hjælpelærere i undervisningen i folkeskolen, bidrager de direkte til produktionen af

organisationens kerneservice, dvs. undervisning af eleverne. Det samme gør sig ikke gældende, når forældre fx hjælper med at renovere og modernisere skolens legeplads. Renovering og modernisering af skolens udendørsarealer har betydning for elevernes oplevelse i skolen, men er ikke direkte knyttet til kerneservicen – undervisning af eleverne. På trods af dette er der i det sidste eksempel stadig tale om samproduktion, da ikkefagprofessionelle bidrager til serviceproduktionen, omend der er tale om en anden form for samproduktion end i det første eksempel. Brandsen og Honingh omtaler sidstnævnte eksempel som komplementær samproduktion, idet ikkefagprofessionelle aktører er involveret i en opgave, som indirekte kan bidrage til organisationens mission/mål, men som ikke direkte bidrager til organisationens kerneservice (2016: 432-433).

Denne distinktion mellem komplementære opgaver og kerneopgaver er yderst central, hvis man gerne vil forstå, hvordan fagprofessionelle i offentlige organisationer oplever den stigende inddragelse af ikkefagprofessionelle aktører i produktionen af offentlige services. På den ene side kan man argumentere for, at fagprofessionelle, som oplever et stigende arbejdspress grundet færre ressourcer i offentlige organisationer, vil opleve inddragelsen af ikkefagprofessionelle aktører som en tiltrængt – og måske nødvendig – ressource. På den anden side kan man ud fra professionssociologien argumentere for, at det vil føre til modstand fra de fagprofessionelle, særligt i de tilfælde, hvor ikkefagprofessionelle bidrager til at løse kerneopgaver (Thomsen og Jensen, 2017).

Denne argumentation bygger på to teoriretninger inden for professionssociologien: det funktionalistiske og det neoweberianske perspektiv. Ud fra begge perspektiver vil vi forvente den samme adfærdsimplication, nemlig at de fagprofessionelle vil modsætte sig, at frivillige løser kerneopgaver. Årsagerne til de fagprofessionelles modstand vil imidlertid være forskellige. Inden for funktionalismen tillægges de fagprofessionelle altruistiske motiver, hvilket betyder, at ønsket om at ”gøre hvad der er bedst for borgerne” (Andersen og Pedersen, 2012; MacDonald, 1995) vil være styrende for adfærd. På skoleområdet vil det betyde, at hensynet til børnene og kvaliteten af undervisningen vil gøre, at lærerne modsætter sig inddragelsen af frivillige i undervisningen, da de frivillige mangler de nødvendige kompetencer. Inden for det neoweberianske perspektiv tillægges de fagprofessionelle derimod egoistiske motiver, hvilket betyder, at lærernes modstand mod inddragelsen af frivillige i undervisningen har til formål at beskytte deres egen faggruppes magt og privilegerede status (Andersen og Pedersen, 2012; Roberts og Dietrich, 1999).

Mens der på grundskoleområdet er bred enighed om, at undervisning er en central kerneopgave, er der andre serviceområder, hvor det er mindre entydigt, hvad der udgør organisationens kerneopgave(r). Dette gælder eksempelvis på

pleje- og biblioteksområdet, som er serviceområder, hvor fagprofessionelle leverer forskellige former for serviceydelser, men også serviceområder, hvor mange forskellige faggrupper med forskellige grader af professionalisme løser forskellige arbejdsopgaver. Men hvem bestemmer så, hvad der udgør en kerneopgave i offentlige organisationer? Er der inden for en faggruppe altid enighed om, hvilke opgaver der udgør kerneopgaver? Og hvilken rolle spiller de fagprofessionelles grad af professionalisme for deres opfattelse af, hvilke opgaver der er kerneopgaver? Disse spørgsmål diskuterer vi i det næste afsnit.

## Klassifikation af opgaver inden for og på tværs af faggrupper

For at forstå, hvordan klassifikationen af opgaver som henholdsvis kerneopgaver og komplementære opgaver kan variere inden for og på tværs af faggrupper, tager vi udgangspunkt i professionssociologien og definitionen af professionalisme. Vi starter med at definere og udfolde professionalismebegrebet, da det er vigtigt for de fagprofessionelles klassifikation af opgaver som henholdsvis kerneopgaver og komplementære opgaver. Professionalisme kan forstås som niveauet af specialiseret, teoretisk viden kombineret med tilstedeværelsen af faste professionelle normer (Andersen, 2005: 25). Specialiseret, teoretisk viden internaliseres i vid udstrækning via formelle teoribaserede uddannelser (Friedson, 2001). Fx giver lægeuddannelsen de medicinstuderende et fælles sprog bestående af fagtermer og årsagssammenhænge, som de kan bruge til at diagnosticere og behandle sygdomme. Læreruddannelsen giver derimod de lærerstudierende indsigt i pædagogiske virkemidler og deres effekt på børn og unges indlæring. For den første dimension af professionalismebegrebet gælder således, at den deles af faggruppen og repræsenterer en fælles værktøjskasse, som faggruppens medlemmer kan anvende til at udføre og løse bestemte opgaver (fx stille en korrekt diagnose af en syg patient i lægekonsultationen).

Hvad angår den anden dimension af professionalismebegrebet, kan faste professionelle normer blandt fx danske tandlæger foreskrive passende adfærd for visse cariesforebyggende tiltag, mens andre tiltag ikke er omfattet af et særligt fælles sæt af faste professionelle normer delt af faggruppens medlemmer (Andersen og Blegvad, 2003). Implikationen er, at nogle opgaver vil være stærkt regulerede af faste professionelle normer for, hvordan den fagprofessionelle skal og bør agere, mens andre opgaver vil være karakteriseret ved idiosynkrasi. Indirekte belæg for denne pointe findes blandt andet i Andersen og Blegvads (2003) undersøgelse af anvendelsen af 10 forebyggende tiltag, hvor de finder, at tandlæger på tværs af offentlige og private tilbud agerer ens, når der er faste professionelle normer for tiltaget. Omvendt er dette ikke tilfældet, når sådanne normer er fraværende. Tilsvarende betydning af faste professionelle

normer for fagprofessionelles adfærd findes blandt fysioterapeuter, hvor public servicemotivation (PSM) kun påvirker adfærden, hvis ydelsen ikke er reguleret af faste professionelle normer (Andersen og Serritzlew, 2012), og blandt kirurger, hvor kliniske faktorer relateret til hofteoperationer er stort set identiske for adfærd og resultater på tværs af offentlige og private hospitaler (Andersen og Jakobsen, 2011). En central pointe er derfor, at klassifikationen af en bestemt opgave som kerneopgave eller komplementær opgave godt kan variere inden for en faggruppe, selvom medlemmerne af faggruppen har den samme uddannelsesmæssige baggrund. Vi vil forvente, at dette særligt er tilfældet, når der ikke eksisterer faste professionelle normer inden for faggruppen for en given adfærd.

Mens medlemmer af faggruppen således internt kan være både enige eller uenige om klassifikationen af en specifik opgave som kerneopgave eller komplementær opgave – afhængigt af eksistensen eller fraværet af faste professionelle normer for adfærd knyttet til opgaven – kan der også være variation i klassifikationen af opgaver på tværs af faggrupper. Det skyldes, at specialiseret, teoretisk viden knyttet til opgaveløsningen i varierende omfang vil være en bestanddel af nogle uddannelsesforløb og ikke andre. På samme måde vil professionelle normer for passende adfærd ligeledes variere mellem medlemmer af forskellige faggrupper som resultat af forskellige uddannelsesforløb. Forventningen er derfor, at faggrupper kendetegnet ved en højere grad af professionalisme igennem uddannelses- og praktikforløb socialiseres til at opfatte andre typer af serviceydelser som kerneopgaver end faggrupper kendetegnet ved en lavere grad af professionalisme. Hvis vi sammenligner klassifikationen af kerneopgaver blandt sygeplejersker og sosu-hjælpere, som arbejder på samme arbejdsplads, vil de med stor sandsynlighed betegne forskellige opgaver som kerneopgaver. Spørgsmålet er imidlertid, om graden af professionalisme også har betydning for klassifikationen af kerneopgaver blandt faggrupper med forskellige grader af professionalisme, som løser tilnærmelsesvis samme opgaver på en arbejdsplads, som det eksempelvis er tilfældet for sosu-hjælpere og sosu-assistenters samt på plejecentre samt pædagogiske assistenter og pædagoger i børnehaver?

Hvis vi tager udgangspunkt i sosu-hjælpere og sosu-assistenters ansat på plejecentre, er vores teoretiske forventning, at sosu-assistenters, som følge af den længere uddannelse, vil have en højere grad af specialiseret, teoretisk viden, ligesom deres professionelle normer for opgaveløsningen forventes at være mere faste end blandt sosu-hjælpere. I forhold til klassifikationen af opgaver som kerneopgaver og komplementære opgaver vil variationen i fastheden af professionelle normer betyde, at der er større grad af enighed blandt sosu-assistenters

sammenlignet med sosu-hjælpere om, hvilke opgaver der er henholdsvis kerneopgaver og komplementære opgaver.

## Forskningsdesign og data

Vi undersøger klassifikationen af kerneopgaver og komplementære opgaver inden for og på tværs af faggrupper blandt fagprofessionelle ansat på plejecentre ved hjælp af en spørgeskemaundersøgelse. Vi fokuserer på dette serviceområde af to grunde. For det første inddrages ikkefagprofessionelle aktører såsom frivillige og pårørende i stort omfang i løsningen af en række forskellige opgaver på plejecentre. I en medlemsundersøgelse gennemført blandt FOA's medlemmer i 2016 angiver 80 pct. af sosu-hjælpere og sosu-assistenters ansat på plejecentre, at frivillige løser forskellige opgaver på deres arbejdsplads (FOA, 2016). Sammenlignet med andre store velfærdsområder såsom daginstitutioner og sygehusområdet er andelen af medarbejdere, som angiver, at frivillige løser opgaver i organisationen, væsentligt større på plejehjemsområdet (FOA, 2016). For det andet er plejehjemsområdet karakteriseret ved, at forskellige faggrupper – sosu-hjælpere og sosu-assistenters – med varierende grad af professionalisme løser tilnærmelsesvis samme opgaver. Begge faggrupper varetager en lang række opgaver knyttet til personlig hjælp, pleje og omsorg, men der er dog også forskelle i opgaveporteføljen, fx med hensyn til hvorvidt de må håndtere medicin (Sundheds- og Ældreministeriet, 2016). På plejecentrene er også ansat sygeplejersker, ergoterapeuter, fysioterapeuter og pædagoger, men de løser ofte andre opgavetyper (Sundheds- og Ældreministeriet, 2016).

For at sikre at eventuelle forskelle i opgaveklassifikationen på tværs af faggrupper skyldes forskelle i graden af professionalisme og ikke forskelle i opgaveporteføljen, begrænses undersøgelsen til at omfatte sosu-hjælpere og sosu-assistenters ansat på plejecentre. Uddannelsen til sosu-hjælper har et omfang på ca. et år og syv måneder, mens uddannelsen til sosu-assistent forudsætter en forudgående uddannelse som sosu-hjælper og tager ca. et år og otte måneder (Sundheds- og Ældreministeriet, 2016). De to faggrupper er dermed karakteriseret ved forskellige grader af teoretisk viden, hvor sosu-assistenters har en højere grad af teoretisk viden end sosu-hjælpere.

Undersøgelsespopulationen for studiet bestod af sosu-hjælpere og sosu-assistenters ansat på plejecentre i fire danske kommuner, som varierer i geografisk placering, størrelse og urbaniseringsgrad. Oprindeligt kontaktede vi syv forskellige kommuner, og heraf gav fire kommuner tilsagn om at deltage i studiet. Eftersom der er tale om en bekvemmelighedsstikprøve, kan vi ikke med sikkerhed vide, om de deltagende respondenter er repræsentative for hele populationen af medarbejdere ansat på plejecentre. Undersøgelsespopulationen bestod

af 741 medarbejdere fra 25 forskellige plejecentre. Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i februar og marts 2017 og blev distribueret til medarbejderne enten via et link til undersøgelsen i en e-mail sendt til deres e-mailadresse på arbejdet eller via et brev med en adresse på en hjemmeside, hvor medarbejderne kunne besvare spørgeskemaet. Forskellene i distribueringsmetode skyldes, at det varierede på tværs af plejecentre, hvorvidt medarbejderne havde en e-mailadresse tilknyttet deres arbejde. I alt besvarede 236 medarbejdere helt eller delvist spørgeskemaet, hvilket giver en svarprocent på 31,8 pct. Vi begrænsede imidlertid, som nævnt, undersøgelsen til sosu-hjælpere og sosu-assistenten for at sikre, at medarbejderne løste tilnærmelsesvis samme opgaver. Ud af de i alt 236 respondenter var 183 sosu-hjælpere og sosu-assistenten.

Fordelingen af respondenter mellem de to faggrupper i vores undersøgelse er henholdsvis 49,2 pct. sosu-hjælpere og 50,8 pct. sosu-assistenten. Hvis vi ser på tallene for hver af de fire kommuner, er der stor variation i fordelingen af sosu-hjælpere og sosu-assistenten. Denne tendens er i overensstemmelse med tal for 2016 indsamlet af Ankestyrelsen, som viser, at der på tværs af landets kommuner er stor forskel på fordelingen af sosu-hjælpere og sosu-assistenten på plejecentrene (Sundheds- og Ældreministeriet, 2016). Samme undersøgelse viser også, at størstedelen af kommunerne angiver, at sosu-hjælpere udgør over 30 pct. og op til 60 pct. af det samlede personale. Til sammenligning angiver størstedelen af kommunerne, at sosu-assistenten udgør over 20 pct. og op til 40 pct. af det samlede personale på plejecentrene (Sundheds- og Ældreministeriet, 2016). Ankestyrelsens undersøgelse tager dog ikke højde for antallet af plejecentre i hver kommune og antallet af medarbejdere, og der er derfor usikkerhed forbundet med tallene. På trods af dette giver undersøgelsen en indikation af, at der på mange plejecentre er en højere andel af sosu-hjælpere end sosu-assistenten. En opgørelse lavet af FOA i 2015 bekræfter ligeledes, at der generelt i ældreplejen er ansat flere sosu-hjælpere end sosu-assistenten (FOA, 2015). Det kunne derfor tyde på, at der i vores undersøgelse er en overrepræsentation af sosu-assistenten.

Spørgeskemaet indeholdt i alt 14 spørgsmål, hvis formål var at operationalisere undersøgelsens afhængige variabel: medarbejdernes syn på, hvilke opgaver der udgør kerneopgaver. De 14 typer af opgaver blev valgt med inspiration fra medlemsundersøgelser gennemført af FOA blandt sosu-hjælpere og sosu-assistenten (se fx FOA, 2016) og omfattede en lang række forskellige opgaver: socialt samvær, højtlesning, ledsagelse af borger til frisør, rengøring, vågetjeneste, servere mad og hjælp til spisning og personlig pleje.<sup>2</sup> For at undgå at medarbejderne lagde forskellige ting til grund for deres fortolkning af begrebet kerneopgaver, definerede vi i spørgsmålet, hvad der skulle forstås ved

kerneopgaver. Konkret blev medarbejderne bedt om at tage stilling til: "Hvilke af følgende opgaver vil du karakterisere som kerneopgaver for din faggruppe? Med kerneopgave mener vi en opgave, som er et centralt element i din jobbeskrivelse, og for hvilken der er professionelle normer, standarder eller retningslinjer for opgaveløsningen." Vi refererede til kerneopgaver som opgaver, der er centrale for individets job ("centralt element i din jobbeskrivelse"), for at sikre konsistens med Brandsen og Honings (2016) forståelse af kerneopgaver som opgaver, der direkte bidrager til organisationens mission/mål. Tilstedeværelsen af professionelle normer sikrer, at et specialiseret, teoretisk vidensgrundlag knytter sig til opgaveløsningen. Svarkategorierne var: ja, nej og ved ikke. Vi randomiserede rækkefølgen af opgaverne for at undgå, at medarbejdernes svar systematisk påvirkedes af deres syn på den foregående opgave.

Undersøgelsens primære uafhængige variabel, som er graden af professionalisme, operationaliseres ved medarbejderens højeste fuldførte uddannelse i form af en dummyvariabel for uddannelse (sosu-assistent = 1, sosu-hjælper = 0). Uddannelse og niveauet af teoretisk, specialiseret viden er tæt forbundne, og en variabel for uddannelse er derfor et velegnet mål for professionalisme. Ved at anvende uddannelse som mål for professionalisme indfanger vi imidlertid ikke det andet element, som indgår i definitionen af professionalisme, nemlig faste professionelle normer. Generelt er det vanskeligt at måle professionelle normer ved hjælp af en spørgeskemaundersøgelse. Tidligere studier har derfor også primært anvendt kvalitative studier til at måle forskellige faggruppers professionelle normer (se fx Andersen og Pedersen, 2012).

I spørgeskemaet indgik også spørgsmål til måling af en række baggrunds-karakteristika ved medarbejderne såsom køn, alder, antal års beskæftigelse på arbejdspladsen og personaleansvar. I vores analyser kontrollerer vi for køn og alder, idet disse variable kommer før i tid end både den uafhængige og den afhængige variabel samt forventes at påvirke den uafhængige og/eller den afhængige variabel. Analyserne estimeres ved logistisk regression og inkluderer dummyvariable for kommune. Vi supplerer førnævnte analyser med en række ekstra analyser, hvor vi inddrager dummyvariable for antal års beskæftigelse på arbejdspladsen (<5 år, 5-10 år, >10 år) og en dummyvariabel for personaleansvar, for at undersøge, om disse variable har betydning for medarbejdernes syn på, hvilke opgaver der udgør kerneopgaver. Disse analyser har selvsagt en mere eksplorativ karakter, men kan give en indikation af, om lederne på plejecentrene opfatter andre opgaver som kerneopgaver end medarbejderne. Derudover er det tænkeligt, at medarbejdere med længere arbejdserfaring vil opfatte andre opgaver som kerneopgaver grundet det forhold, at frivillige i langt mindre grad



blev inddraget på plejehjemsområdet for eksempelvis fem år siden, end tilfældet er i dag.

## Analyseresultater

I dette afsnit præsenteres de empiriske resultater af vores undersøgelse. Vi starter med at præsentere beskrivende statistik for de fagprofessionelles syn på, hvilke af de 14 opgaver der udgør kerneopgaver. Resultaterne kan ses i tabel 1. Opgaverne er oplistet efter, hvor stor en andel af medarbejderne som angiver, at den pågældende opgave er en kerneopgave.

Af tabel 1 fremgår, at der på tværs af de to faggrupper er henholdsvis 91 pct. og 92 pct., som angiver, at ”servering af mad og hjælp til spising” samt ”personlig pleje og hygiejne” udgør kerneopgaver. I modsætning hertil angiver kun henholdsvis 12 pct. og 18 pct., at ”ledsagelse af borgere til frisør mv.” og ”hjælp i café” udgør kerneopgaver. Mens der blandt størstedelen af medarbejderne er relativt stor enighed om, hvorvidt de fire førnævnte opgaver skal klassificeres som kerneopgaver, er der for otte af opgaverne stor uenighed i klassifikationen, idet mellem 40 og 50 pct. angiver, at der er tale om kerneopgaver. En mulig forklaring er, at der på tværs af de to faggrupper er uenighed om, hvorvidt disse opgaver skal klassificeres. En anden forklaring kan være, at der også inden for hver af de to faggrupper er uenighed om, hvorvidt disse opgaver udgør kerneopgaver. Yderligere analyser (ikke medtaget) viser fx, at både 53 pct. af sosu-hjælperne og 53 pct. af sosu-assistenterne angiver, at ”socialt samvær” er en kerneopgave. På samme vis angiver henholdsvis 41 pct. af sosu-hjælperne og 43 pct. af sosu-assistenterne, at ”gå- og køreture” er en kerneopgave.

Det tyder på, at der internt blandt sosu-hjælperne og sosu-assistenten er uenighed om, hvilke opgaver der er kerneopgaver, da cirka halvdelen af faggruppen tilkendegiver, at det er en kerneopgave, mens cirka den anden halvdel tilkendegiver, at det ikke er en kerneopgave. Vi finder lignende resultater for fem af de seks andre opgaver, hvor mellem 40 og 50 pct. angiver, at der er tale om en kerneopgave (eneste undtagelse er ”rengøring”).

I tabel 2 undersøger vi sammenhængen mellem graden af professionalisme og synet på kerneopgaver og komplementære opgaver ved hjælp af logistisk regression. Personer, som har svaret ”ved ikke”, er udeladt af analyserne. Det betyder, at den afhængige variabel er en dikotom variabel med værdierne 1 (= kerneopgave) og 0 (= ikke kerneopgave). For enkelheds skyld afrapporterer vi i tabellerne kun resultaterne for graden af professionalisme (køn og alder er inkluderet i alle modeller, men er statistisk insignifikante i alle modeller med undtagelse af én model, hvor alder er statistisk signifikant ved 5 pct.). Som nævnt var den teoretiske forventning, at sosu-assistenten, sammenlignet med



Table 1: Frekvensfordeling af opfattelse af kerneopgaver

	Kerneopgave	Ikke kerneopgave	Ved ikke
Personlig pleje og hygiejne for borgere	92,16	5,88	1,96
Servere mad og hjælp til spisning	90,85	6,54	2,61
Socialt samvær (drikker kaffe, snakker)	52,94	41,18	5,88
Kaffebrygning, madlavning og andet køkkenarbejde (ikke café)	51,30	40,91	7,79
Organisering af eller hjælp ved aktiviteter med/for borgerne såsom bading, strikning, gymnastik, banko og kortspil	46,05	48,03	5,92
Rengøring	45,10	49,02	5,88
Ledsagelse af borgere til samtaler, undersøgelser og sundhedsbesøg hos læge, sygehus og lignende	43,51	50,00	6,49
Medhjælp ved sociale arrangementer (sommerfester og julefester) og udflugter	43,05	52,32	4,64
Vågetjeneste i forhold til alvorligt syge/døende	42,86	48,70	8,44
Gåture, køreture med borgerne i kørestol, cykelture og lignende	42,21	53,25	4,55
Organisering af netværksgrupper og lignende for borgere eller pårørende	35,10	54,30	10,60
Højtlesning	21,57	72,55	5,88
Hjælp i café	18,42	71,71	9,87
Ledsagelse af borgere til frisør, tøj- og gaveindkøb, bank og fritidsaktiviteter	12,42	81,05	6,54

Note: Mål ved spørgsmålet ”Hvilke af følgende opgaver vil du karakterisere som kerneopgaver for din faggruppe? Med kerneopgave mener vi en opgave, som er et centralt element i din jobbeskrivelse, og for hvilken der er professionelle normer, standarder eller retningslinjer for opgaveløsningen”. N = 151-154. I tabellen indgår besvarelser fra sosu-hjælpere og sosu-assistenten. Øvrige faggrupper er udeladt.

sosu-hjælpere, ville udvise en højere grad af intern enighed med hensyn til, hvilke opgaver der bør klassificeres som henholdsvis kerneopgaver og komplementære opgaver.

Af tabel 2 fremgår, at sosu-assistenten for to af de seks opgaver er signifikant mindre tilbøjelige end sosu-hjælpere (referencekategori) til at angive, at opgaven udgør en kerneopgave. Det drejer sig om ”ledsagelse af borgere til frisør mv.” og ”hjælp i café”. For at få en indikation af styrken af sammenhængen

Table 2: Logistisk regression af sammenhæng mellem graden af professionalisme og opfattelse af kerneopgave

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Ledsagelse af borgere til frisør mv.	Hjælp i café	Gåture, køreture og cykelture	Vågetjeneste	Medhjælp ved sociale arrangementer	Ledsagelse af borgere til læge og sygehus
Sosu-assistent	-1,942** (0,663)	-1,124* (0,499)	0,153 (0,376)	0,307 (0,373)	-0,229 (0,367)	-0,118 (0,388)
Konstant	0,588 (1,392)	0,872 (1,117)	-1,722 (1,826)	-0,794 (0,911)	0,739 (0,902)	0,565 (0,958)
N	140	134	146	138	142	141

Note: \*\*\*  $p < 0,001$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*  $p < 0,05$ , +  $p < 0,10$ . Standardfejl i parentes. Referencekategori: Sosu-hjælper. Alle modeller indeholder kontrol for køn og alder samt dummyvariable for kommune.

i model 1 og 2 i tabel 2 beregnes ændringen i den forudsagte sandsynlighed for at angive, at de nævnte opgaver udgør en kerneopgave for sosu-hjælpere sammenlignet med sosu-assistenten (ikke medtaget).<sup>3</sup> Tallene viser, at sandsynligheden for at angive, at "ledsagelse af borgere til frisør mv." og "hjælp i café" er kerneopgaver, er henholdsvis 18 og 17 procentpoint højere for sosu-hjælpere end for sosu-assistenten. Som det fremgik af tabel 1, anså størstedelen af de fagprofessionelle ikke disse to opgaver for at være kerneopgaver. Resultaterne i tabel 2 tilføjer dermed den nuance, at der internt blandt sosu-assistenten sammenlignet med sosu-hjælpere er større enighed om, at disse to opgaver ikke udgør kerneopgaver, hvilket er i overensstemmelse med vores teoretiske argumentation på side 11. I de fire tilfælde i tabel 2, hvor sammenhængen mellem professionalisme og klassifikationen af kerneopgaver er insignifikant, er styrken af sammenhængen også relativt svag (mellem 3 og 7 procentpoints forskel). I tabel 3 ser vi på sammenhængen for de seks andre opgavetyper. Af tabellen fremgår, at for én ud af de seks opgaver er sosu-assistenten signifikant mindre tilbøjelige end sosu-hjælpere til at angive, at opgaven udgør en kerneopgave (dog kun ved 10 pct.). Hvad angår styrken af sammenhængen, er sandsynligheden for at angive, at "rengøring" udgør en kerneopgave, 16 procentpoint højere blandt sosu-hjælpere end blandt sosu-assistenten. På trods af denne forskel mellem de to faggrupper er der inden for begge faggrupper stor uenighed om, hvorvidt "rengøring" udgør en kerneopgave eller ej.

*Tabel 3: Logistisk regression af sammenhæng mellem graden af professionalisme og opfattelse af kerneopgave*

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Rengøring	Organisering af og hjælp ved aktiviteter	Kaffebrygning og madlavning (ikke cafe)	Socialt samvær	Servere mad og hjælp til spisning	Personlig pleje og hygiejne for borgere
Sosu-assistent	-0,703+	-0,231	-0,328	-0,112	0,171	-0,663
	(0,369)	(0,364)	(0,372)	(0,376)	(0,689)	(0,734)
Konstant	1,094	0,737	1,088	-0,055	3,447+	4,141
	(1,787)	(0,904)	(1,779)	(0,924)	(1,794)	(1,824)
N	144	140	141	141	147	147

Note: \*\*\* p < 0,001, \*\* p < 0,01, \* p < 0,05, + p < 0,10. Standardfejl i parentes. Referencekategori: Sosu-hjælper. Alle modeller indeholder kontrol for køn og alder samt dummy-variable for kommune. I model 6 er ikke inkluderet dummy-variable for kommune, da der i én kommune ikke er variation i medarbejdernes svar på om det er en kerneopgave.

Sammenholder vi resultaterne i tabel 2 og 3 med frekvensfordelingerne i tabel 1, tyder det således på, at der i mange tilfælde snarere er uenighed inden for faggruppen om, hvilke opgaver der udgør kerneopgaver, fremfor på tværs af de to faggrupper med forskellige grader af professionalisme. Dette diskuterer vi nærmere i vores konklusion. Som tidligere nævnt indgår der i undersøgelsen også variable for henholdsvis antal års beskæftigelse på arbejdspladsen (<5 år, 5-10 år, >10 år) og personaleansvar. Vores eksplorative analyser, som kan ses i Tabel S2-S3 i det supplerende materiale, viser, at medarbejdere med >10 års beskæftigelse på arbejdspladsen er signifikant mere tilbøjelige til at angive, at ”gå- og køreture”, ”ledsagelse af borgere til frisør mv.” og ”rengøring” er kerneopgaver, sammenlignet med medarbejdere med 5-10 års beskæftigelse på arbejdspladsen. Variablen for personaleansvar var derimod ikke signifikant i nogle af modellerne. I det næste afsnit sammenfattes artiklens hovedresultater, og der diskuteres svagheder og styrker ved undersøgelsen samt implikationerne af undersøgelsesresultaterne for fremtidig forskning.

## Diskussion og konklusion

Frivillige inddrages i stigende grad i produktionen af offentlige serviceydelser, men vi ved kun lidt om de fagprofessionelles syn på inddragelsen af frivillige. Dette er en fundamental udfordring, da mange kommuner i disse år satser på

at styrke inddragelsen af frivillige. Hvilke opgaver anser de fagprofessionelle for at være kerneopgaver, som bedst udføres af de fagprofessionelle selv? Og ser fagprofessionelle fra forskellige faggrupper forskelligt på, hvilke opgaver der udgør kerneopgaver? Disse spørgsmål er nødvendige at undersøge, hvis vi ønsker at opnå bedre forståelse for fagprofessionelles reaktion på den stigende inddragelse af frivillige i den offentlige serviceproduktion. Denne artikel giver et første indblik i, om der blandt fagprofessionelle inden for samme faggruppe er enighed om, hvilke opgaver der skal klassificeres som henholdsvis kerneopgaver og komplementære opgaver, samt om graden af professionalismisme har betydning for opgaveklassifikationen.

Vi undersøger disse spørgsmål blandt sosu-hjælpere og sosu-assistenten ansat på plejecentre. Som tidligere nævnt er dette serviceområde særligt velegnet til at undersøge denne sammenhæng, da de to største faggrupper på plejecentrene – sosu-hjælpere og sosu-assistenten – har varierende grad af professionalismisme, men samtidig løser tilnærmelsesvis samme typer af opgaver. I vores undersøgelse indgik sosu-hjælpere og sosu-assistenten fra plejecentre i fire danske kommuner. Undersøgelsen bestod af en spørgeskemaundersøgelse gennemført i februar og marts 2017.

Sammenfattende peger vores analyseresultater på tre interessante forhold. For det første viser vores resultater, at der er flere opgaver på plejehjemsområdet, som af størstedelen af sosu-hjælpere og sosu-assistenten opfattes som henholdsvis kerneopgaver (fx ”servering af mad og hjælp til spisning” samt ”personlig pleje og hygiejne”) og ikke kerneopgaver (fx ”ledsagelse af borgere til frisør mv.” og ”hjælp i café”). Dette mønster understøtter gyldigheden af Brandsen og Honinghs (2016) teoretiske sondring mellem kerneopgaver og komplementære opgaver. Det er dog umiddelbart ikke overraskende, at størstedelen af medarbejderne anser ”servering af mad og hjælp til spisning” samt ”personlig pleje og hygiejne” for at være kerneopgaver, da sosu-hjælpere og sosu-assistenten, som tidligere nævnt, begge løser en lang række opgaver knyttet til personlig hjælp, pleje og omsorg. Denne information er imidlertid vigtig for fremtidig forskning, fordi fagprofessionelle forventes at reagere forskelligt på inddragelsen af frivillige afhængigt af, om de frivillige løser kerneopgaver eller komplementære opgaver (Thomsen og Jensen, 2017). Baseret på undersøgelsens resultater er forventningen, at frivillige, som bidrager med ”servering af mad og hjælp til spisning” eller ”personlig pleje og hygiejne”, i højere grad vil møde modstand fra de fagprofessionelle end frivillige, som bidrager med ”ledsagelse af borgere til frisør mv.” eller ”hjælp i café”.

For det andet viser resultaterne, at en lang række opgaver ikke entydigt opfattes som enten kerneopgaver eller komplementære opgaver inden for de to

faggrupper (fx ”gå- og køreture”, ”vågetjeneste i forhold til alvorligt syge” og ”ledsagelse af borgere til læge/sygehus”). En mulig forklaring på uenigheden i opfattelsen af opgaver som kerneopgaver eller ej inden for én faggruppe kan, som tidligere diskuteret, være fraværet af faste professionelle normer for adfærd knyttet til disse opgaver. En anden mulig forklaring kan være forskelle i, hvor faste de professionelle normer er for bestemte opgaver på tværs af generationer. Som bekendt viste den eksplorative del af analysen, at for opgaverne ”gå- og køreture” samt ”rengøring” er medarbejdere med >10 års beskæftigelse på arbejdspladsen mere tilbøjelige til at se disse opgaver som kerneopgaver end medarbejdere med 5-10 års beskæftigelse på arbejdspladsen. Forskelle i, hvor faste de professionelle normer er på tværs af generationer, kan eksempelvis være forårsaget af ændringer over tid i uddannelserne til sosu-hjælper og sosu-assistent eller de fagprofessionelles jobbeskrivelse. Sidstnævnte forklaring understøttes af undersøgelser blandt FOA-medlemmer, hvor flere medlemmer nævner, at frivillige i dag har overtaget opgaver såsom ”gå- og køreture” og ”andre sociale aktiviteter” med de ældre, som tidligere blev løst af det faste personale (FOA, 2012; 2016).

En tredje mulig forklaring på uenigheden i opfattelsen af, hvad der udgør henholdsvis kerneopgaver og komplementære opgaver, kan være, at der på tværs af plejecentre og/eller kommuner er variation i, hvilke opgaver der indgår i sosu-hjælpernes og sosu-assistenternes jobbeskrivelse, og det har betydning for medarbejdernes klassifikation af opgaver. Undersøgelser gennemført af FOA peger eksempelvis på, at opgaver såsom ”gå- og køreture” og ”ledsagelse af borgere til læge/sygehus” i varierende omfang løses af frivillige på plejecentrene (FOA, 2016). I vores undersøgelse findes ingen information om medarbejdernes jobbeskrivelse eller arbejdssted, hvorfor det ikke er muligt at undersøge denne forklaring nærmere. Vores analyser viser dog signifikante forskelle i de fagprofessionelles klassifikation af opgaver på tværs af kommuner, hvilket kunne indikere forskelle i jobbeskrivelsen på tværs af kommuner.

For det tredje viser resultaterne kun i tre ud af 14 tilfælde en signifikant sammenhæng mellem graden af professionalismisme og klassifikationen af opgaver som henholdsvis kerneopgaver og komplementære opgaver. Konkret var en større andel af sosu-hjælperne end sosu-assistenten tilbøjelige til at se opgaverne ”ledsagelse af borgere til frisør mv.”, ”hjælp i café” og ”rengøring” som kerneopgaver. For opgaverne ”ledsagelse af borgere til frisør mv.” og ”hjælp i café” var andelen, som anså disse som kerneopgaver, henholdsvis 18 og 17 procentpoint højere for sosu-hjælperne end for sosu-assistenten. Som nævnt i analysen tilføjede disse resultater den nuance, at der internt blandt sosu-assistenten sammenlignet med sosu-hjælperne er større enighed om, at disse to opgaver ikke udgør kerne-

opgaver, hvilket er i overensstemmelse med vores teoretiske argumentation på side 11. En mulig forklaring på, at sosu-hjælperne i højere grad anser opgaverne ”ledsagelse af borgere til frisør mv.” og ”rengøring” for at være kerneopgaver, er, at de i løbet af uddannelsen tilegner sig kompetencer inden for praktisk hjælp (Sundheds- og Ældreministeriet, 2016), som de to førnævnte opgaver er eksempler på. Det gør sosu-assistenten selvfølgelig også qua deres uddannelse som sosu-hjælper, men kompetencer inden for praktisk hjælp indgår ikke i kompetencebeskrivelsen for sosu-assistenten (Sundheds- og Ældreministeriet, 2016) og fylder formentlig derfor mindre i uddannelsen til sosu-assistent.

Det er svært entydigt at afgøre, om disse forskelle i klassifikation af opgaver på tværs af de to faggrupper overvejende skal forklares ud fra professionssociologien, dvs. at det er en vigtig bestanddel af deres uddannelsesforløb, eller snarere skydes variationer i de to faggruppers opgaveportefølje. Det forhold, at der er enkelte signifikante forskelle i klassifikationen af kerneopgaver på tværs af de to faggrupper, er dog vigtigt for fremtidig forskning uanset årsagen, da vi på basis af denne undersøgelses resultater vil forvente, at fagprofessionelle med forskellige grader af professionalisme i varierende omfang udviser modstand mod inddragelsen af frivillige, afhængigt af hvilke opgaver de frivillige løser.

På trods af at vores undersøgelse giver en række interessante resultater, er der også en række begrænsninger, som læseren bør være opmærksom på. Den første begrænsning er, at undersøgelsen anvender en spørgeskemaundersøgelse, som gør det svært at belyse, hvorfor graden af professionalisme kan have betydning for klassifikationen af opgaver. Det vil derfor være oplagt i fremtidige studier også at anvende mere kvalitative metoder til at undersøge, hvad der kan forklare sammenhængen mellem professionalisme og klassifikationen af opgaver. Brugen af kvalitative interview kan endvidere gøre det muligt at undersøge, om der er yderligere opgaver foruden dem, som indgår i vores undersøgelse, der bør indgå i en klassifikation af henholdsvis kerneopgaver og komplementære opgaver på plejehjemsområdet.

En anden begrænsning ved undersøgelsen er, at den er baseret på en bekvemmelighedsstikprøve samt har en relativt lav svarprocent, hvilket rejser spørgsmål om undersøgelsespopulationens repræsentativitet og dermed resultaternes generaliserbarhed. Som tidligere nævnt tyder det på, at sosu-assistenten er overrepræsenteret i vores undersøgelse. Vi kan derfor heller ikke udelukke, at styrken af sammenhængen mellem graden af professionalisme og klassifikationen af opgaver i nogle tilfælde vil se lidt anderledes ud, hvis vi udtrak en stikprøve, som var mere repræsentativ.

Hvad angår selve klassifikationen af de fire opgaver, som af de fagprofessionelle klart anses for at være enten kerneopgaver eller komplementære opgaver,

er det imidlertid mere tvivlsomt, at vores undersøgelsespopulation påvirker resultaterne på en unik måde, idet der på disse spørgsmål er stor enighed blandt vores undersøgelsespopulation om opgaveklassifikationen, ligesom vores stikprøve indeholder svar fra plejecentre i forskellige kommuner. Stikprøvestørrelsen sætter også spørgsmålstegn ved undersøgelsens statistiske power og dermed muligheden for at finde statistiske forskelle mellem de to faggrupper. Flere besvarelser fra sosu-hjælpere og sosu-assistenten vil kunne reducere standardfejlen og dermed øge sandsynligheden for at finde flere signifikante forskelle mellem sosu-hjælpere og sosu-assistenten. Givet vores stikprøvestørrelse skal vi derfor være forsigtige med at afskrive, at sosu-hjælpere og sosu-assistenten kan klassificere flere typer opgaver forskelligt. Det er dog værd at nævne, at vores analyser i mange tilfælde peger på, at forskellen mellem de to grupper størrelsesmæssigt er lille.

En tredje mulig begrænsning ved undersøgelsen er, at opgavebeskrivelserne i nogle tilfælde er relativt brede og derfor åbner op for forskellige fortolkninger af, hvad der er indeholdt i opgaven blandt plejepersonalet. Det er derfor vigtigt i fremtidig forskning at minimere overlap mellem opgavetyper og samtidig præcisere deres indhold mest muligt.

Resultaterne af denne undersøgelse rejser desuden en række spørgsmål for fremtidig forskning. Først og fremmest peger undersøgelsen på, at det er vigtigt i fremtidige studier af samproduktion at have øje for, hvilke opgaver de frivillige løser. Thomsen og Jensen (2017) argumenterer for, at typen af opgaver, som frivillige løser, har betydning for, om fagprofessionelle fx ser frivillige som en trussel mod faggruppens magt og status eller kvaliteten i opgaveløsningen. Såfremt fagprofessionelle ser frivillige som en trussel, har det formentlig direkte praktiske konsekvenser for kvaliteten af samarbejdet mellem fagprofessionelle og frivillige, omfanget af modstand fra fagprofessionelle mod inddragelsen af frivillige samt kvaliteten i opgaveløsningen. For at sikre at frivilliges indsats omsættes til bedre service i danske velfærdsinstitutioner, bør et væsentligt prioritetsområde for fremtidig forskning i samproduktion derfor være yderligere empiriske undersøgelser, som sætter fokus på disse spørgsmål, men også på, om fagprofessionelle eksempelvis oplever koordinationsproblemer og konflikter med frivillige, samt fagprofessionelles oplevelse af kvaliteten af frivilliges arbejdsindsats.

## Noter

1. Faggruppe defineres som ”en gruppe af ansatte der som hovedbeskæftigelse udfører samme type af opgave, og som har samme uddannelse” (Andersen, 2005: 8).

2. FOA har i sin medlemsundersøgelse stillet medlemmer følgende spørgsmål: ”Hvilke af følgende opgaver løser frivillige på din arbejdsplads?” Det er med inspiration fra dette spørgsmål, at vi har udvalgt de 14 opgavetyper. Vi har selv suppleret med opgaverne ”servering af mad og hjælp til spisning” og ”personlig pleje”.
3. De forudsagte sandsynligheder er beregnet ved hjælp af AME (Sønderskov, 2014).

## Supplerende materiale

Supplerende materiale til artiklen findes på [www.politica.dk](http://www.politica.dk).

## Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh (2005). *Offentlige ansattes strategier. Aflønning, arbejdsbelastning og professionel status for dagplejere, folkeskolelærere og tandlæger*. Aarhus: Politica.
- Andersen, Lotte Bøgh og Marianne Blegvad (2003). Normer eller egennytte? Professionelle og økonomiske incitamenter i dansk børnetandpleje. *Politica* 35 (2): 125-135.
- Andersen, Lotte Bøgh og Mads Leth Jakobsen (2011). Does ownership matter for the provision of professionalized services? Hip operations at publicly and privately owned clinics in Denmark. *Public Administration* 89 (3): 956-974.
- Andersen, Lotte Bøgh og Lene Holm Pedersen (2012). Public service motivation and professionalism. *International Journal of Public Administration* 35 (1): 46-57.
- Andersen, Lotte Bøgh og Søren Serritzlew (2012). Does public service motivation affect the behaviors of professionals? *International Journal of Public Administration* 35 (1): 19-29.
- Bovaird, Tony (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review* 67 (5): 846-860.
- Brandsen, Taco og Marlies Honingh (2016). Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definition. *Public Administration Review* 76 (3): 427-435.
- FOA (2012). *Det siger medlemmer af FOA om frivilligt arbejde*. Notat, december.
- FOA (2015). *Ældreområdet – status 2015*. Notat, 9. marts.
- FOA (2016). *Frivilligt arbejde*. Notat, 27. april.
- Freidson, Eliot (2001). *Professionalism: The third logic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- MacDonald, Keith M. (1995). *The sociology of the professions*. London: Sage.
- Parks, Rogers B., Paula C. Baker, Larry Kiser, Ronald Oakerson, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Stephen L. Percy, Martha B. Vandivort, Gordon P. Whitaker og Rick



- Wilson (1981). Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal* 9 (7): 1001-1011.
- Roberts, Jennifer og Michael Dietrich (1999). Conceptualizing professionalism: Why economics needs sociology. *American Journal of Economics and Sociology* 58 (4): 977-998.
- Rosentraub, Mark S. og Robert Warren (1987). Citizen participation in the production of urban services. *Public Productivity Review* 10 (3): 75-89.
- Sundheds- og Ældreministeriet (2016). *National undersøgelse af forholdene på plejecentre*. Marts.
- Sønderskov, Kim Mannemar (2014). *Stata – en praktisk introduktion*. 2. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Thomsen, Mette Kjærgaard og Morten Jakobsen (2015). Influencing citizen coproduction by sending encouragement and advice: A field experiment. *International Public Management Journal* 18 (2): 286-303.
- Thomsen, Mette Kjærgaard og Ulrich Thy Jensen (2017). Resource or threat? Professionals' response to volunteer involvement in public service production. Arbejdsrapport.
- Tummers, Lars L. 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.

Mette Bisgaard

## ”Det er ligesom en eksamen”: et eksplorativt studie af borgerstrategier inden mødet med det offentlige<sup>1</sup>

Studier inden for offentlig forvaltning har vist, at borgernes karakteristika og adfærd i mødet med frontlinjepersonalet har betydning, når der bliver truffet beslutninger. Vi ved imidlertid ikke ret meget om borgerne som aktører. Med udgangspunkt i kvalitativt interviewmateriale med forældre, der har været til møde i Statsforvaltningen, gennemføres en eksplorativ undersøgelse af, hvordan borgere forbereder sig og udtænker strategier forud for mødet. Analysens første del viser, at borgernes strategier og forberedelse er karakteriseret ved fire forskellige dimensioner: De søger råd og vejledning, de forbereder indhold og dokumentation, de planlægger attitude og personlig fremstilling, og de forbereder sig mentalt. Men der er forskel på omfanget og indholdet af forberedelsen, hvilket afspejles i fire forskellige klienttyper: den kampklare, den selvkørende, den rådsøgende og den umiddelbare klient.

Hver dag afholdes en lang række møder mellem borgerne og det offentlige, eksempelvis på sygehuset, i folkeskolen, på jobcenteret og i retssalen. Hvor nogle møder med det offentlige bliver en naturlig del af borgernes hverdag, og interaktionen mellem frontlinjepersonalet og borgeren er mere eller mindre uformel, er der andre møder med det offentlige, hvor situationen er en helt anden – møder, der for borgeren føles som en eksamen, hvor vedkommende skal præstere, måles og vejes. Her er der typisk tale om møder, hvor forvaltningen har kompetence til at træffe beslutninger, der har stor betydning for borgernes liv, både økonomisk, socialt og mentalt. Netop disse *high stake*-sager, hvor der er meget på spil for den enkelte borger, er omdrejningspunktet for nærværende artikel. For hvordan forbereder borgerne sig på at skulle til møde i det offentlige? Møder de op og tager tingene, som de kommer? Eller udtænker de strategier og allierer sig med professionelle i håb om at stå stærkere i deres sag?

Artiklen udspringer af et ønske om at opnå større viden om borgeren som aktør i disse sager. Systematisk viden om borgernes adfærd og rolle har hidtil været overset inden for markarbejderlitteraturen, selvom studier har vist, at borgernes karakteristika og adfærd har betydning, når frontlinjepersonalet træffer beslutninger (Schneider og Ingram, 1993; Soss, Fording og Schram, 2011; Nielsen, 2002; Maynard-Moody og Musheno, 2003; Winter og May,

2001; Braithwaite, 2009; Jilke og Tummers, 2018). Tidligere studier har primært fokuseret på frontlinjepersonalets adfærd, og vores forståelse af borgernes oplevelser og adfærd er derfor begrænset inden for dette felt (Jakobsen et al., 2016; Nisar, 2018). Den sociologiske litteratur har i højere grad end andre fagområder undersøgt borgernes adfærd, men primært i forhold til selve interaktionen med frontlinjepersonalet. Her finder flere studier, at klienterne tilpasser sig de institutionelle forhold og indoptager systemets normer for ideel klientadfærd (Goffman, 1961; Järvinen og Mik-Meyer, 2003).

I denne artikel træder jeg et par skridt tilbage og undersøger, hvad der sker, inden mødet finder sted. Jeg argumenterer for, at borgernes adfærd på mødet ikke altid opstår instinktivt i mødesituationen, men kan være nøje planlagt, sommetider i samarbejde med andre aktører. Der kan være stor forskel på, hvad borgerne investerer i mødet, hvor forberedte de er, og dermed også på, hvad de bringer ind i samspillet med frontlinjepersonalet. Dette kan i sidste instans betyde, at nogle borgere er bedre stillet end andre, hvilket potentielt kan få positiv betydning for deres sag. I klassisk forvaltningsforståelse vil dette være problematisk, da vi forventer, at frontlinjemedarbejdere i deres skønsudøvelse behandler sagerne ens, uanset hvem borgerne er, eller hvor forberedte de møder op (Lipsky, 1980).

Formålet med denne artikel er dels at nå et spadestik dybere i at forstå borgerne som aktører, når de skal til møde med det offentlige, og dels at invitere til, at vi i forvaltningssammenhæng begynder at rette blikket mod den anden side af bordet, mod borgerne, der er målgruppen for den offentlige politik. Artiklen bidrager således med ny systematisk viden om borgerstrategier forud for mødet, hvilket er et skridt på vejen i forhold til at forstå borgernes rolle og adfærd.

Grundet begrænset viden om borgernes adfærd gennemfører jeg en eksplorativ analyse med udgangspunkt i et kvalitativt interviewmateriale med borgere, der har været til møde i Statsforvaltningen i forbindelse med samværsager. I første delanalyse undersøger jeg, hvilke forberedelser og strategier borgerne bringer ind i interaktionen med det offentlige. Dernæst identificerer jeg forskellige klienttyper, som Statsforvaltningens frontlinjepersonale møder. Borgerne er forældre, der ikke i fællesskab kan opnå enighed om fordeling af samværet med deres børn og derfor kontakter Statsforvaltningen for at få hjælp til at finde en løsning. Med samværsager er der i høj grad tale om *high stake*-sager, da der er meget på spil for den enkelte borger, og mødets udfald har stor betydning for borgernes og deres børns liv. Det forventes derfor, at borgerne i høj grad vil forberede sig og udtænke strategier forud for mødet med Statsforvaltningen.

## Eksisterende studier om borgeradfærd

Tidligere studier om borgeradfærd – både inden for forvaltning og sociologi – har primært fokuseret på selve interaktionen mellem borgerne og frontlinjepersonalet, men ikke alle studier indeholder en klar distinktion mellem adfærden inden mødet og adfærden under selve mødet (Stax, 2003; Järvinen og Mik-Meyer, 2003; Jensen, 2010; Hasenfeld og Steinmetz, 1981; Braithwaite, 1995).

Hasenfeld og Steinmetz (1981) fremhæver, at borgerne til trods for den magtasymmetri, der er mellem frontlinjepersonalet og borgerne, kan gøre brug af forskellige klienttaktikker med henblik på at påvirke frontlinjemedarbejderen og mødets *outcome*. Klienterne kan fx styre fremstillingen af sig selv ved hjælp af både deres fysiske fremtoning og deres sprog under mødet. De kan også styrke deres bureaukratiske kompetence, forstået som deres viden på området og i særdeleshed i forhold til den organisation, de skal til møde hos. Endvidere kan de købe sig til yderligere viden fra eksperter på området (Hasenfeld og Steinmetz, 1981: 94-96). En af de mest almindelige og mest brugte taktikker er dog ifølge Hasenfeld og Steinmetz at appellere til frontlinjemedarbejderens altruisme (Hasenfeld og Steinmetz, 1981: 94-96).

Jensen (2010) argumenterer ligeledes for, at borgerne kan have en interesse i at fremstå på en bestemt måde under mødet med forvaltningen, så de passer i den kasse, der kan udløse det gode, de gerne vil opnå (Jensen, 2010: 28). I et studie af danske kontanthjælpsmodtagere finder hun, at klienterne enten vil appellere til socialrådgivernes empati ved at agere mere svag, uvidende og forhutlet eller udvise en hårdere adfærd ved at agere barsk og krævende, i håb om at denne adfærd udløser et positivt *outcome*. Andre studier finder ligeledes, at klienter føler, at de modtager en bedre behandling, jo mere svage og hjælpeløse de fremstår under mødet (Mik-Meyer, 1999; Guldager, 2000), omend nogle klienter går til mødet med en mere krævende og konfronterende adfærd (Stax, 2003).

Den eksisterende litteratur sonderer ikke mellem den tidslige dimension i forhold til adfærden før og efter mødet, ligesom den ikke gør særlig meget ud af at begrebsliggøre adfærden. En undtagelse er dog Hasenfeld og Steinmetz (1981), der i modsætning til de andre studier ikke giver særligt nuancerede beskrivelser af adfærden. I denne artikel opstiller jeg et begrebsapparat på baggrund af de tendenser, jeg identificerer i interviewmaterialet, for at opnå større forståelse af borgernes adfærd forud for mødet samt de elementer, forberedelsen indeholder.

## Teoretisk ramme: borgernes forberedelse backstage

For at forstå, hvordan borgerne forbereder sig og udtænker strategier forud for et møde, er der brug for en teoretisk ramme til at strukturere og analysere

læsningen af materialet, og her trækker jeg på Goffmans begrebsunivers som analytisk redskab. Selvom denne artikel ikke undersøger selve interaktionen mellem borgerne og frontlinjepersonalet, er begreberne stadig relevante som analytisk redskab, idet de kan hjælpe os med at forstå, hvilke former for strategier borgerne planlægger inden selve interaktionen med frontlinjepersonalet. Goffmans teorier er baseret på dagligdagsinteraktioner mellem mennesker, men han har også studeret interaktionen mellem klient og frontlinjemedarbejder i totale institutioner som fængsler og psykiatriske hospitaler (Goffman, 1959; 1961).

I sine teorier om social interaktion bruger Goffman både dramaturgiske, strategiske og rituelle karaktertræk som analytiske metaforer til at analysere, hvordan mennesker interagerer med hinanden. Netop Goffmans klassiske teatermetafor om *frontstage* og *backstage* er nærliggende i denne sammenhæng (Goffman, 1959), da artiklen handler om, hvordan borgerne derhjemme (*backstage*) forbereder sig forud for deres performance i forvaltningens mødelokale (*frontstage*). I den formelle *setting* i mødelokalet gælder bestemte regler og rutiner, der præger, hvordan mødet finder sted. En af Goffmans centrale pointer er, at vi i interaktionen med andre mennesker tilpasser os den sociale kontekst, vi befinder os i, og de spilleregler, der gælder her. Det betegner Goffman "ansigtsarbejde" (Goffman, 2005 [1967]). Borgeren vil i mødet med det offentlige afstemme sit ansigt i forhold til den institutionelle *setting*. Som klient tilpasser borgeren sin adfærd efter de gældende normer og standarder, men vedkommende har også en interesse i at præsentere sig selv på en bestemt måde over for de andre tilstedeværende på mødet. Dette kan gøres ved at fremhæve visse egenskaber og nedtone andre, der ikke stemmer overens med den ønskede selvpræsentation (Goffman, 1959). Borgeren kan også gøre brug af forskellige strategier i sin fremstilling af selv sig. Goffman sondrer mellem positiv og negativ idealisering, der handler om, at borgeren kan vælge at fremstå henholdsvis stærkere og bedre eller mere uvidende og svagere, end vedkommende i virkeligheden er (Goffman, 1959: 34-40).

Når mennesker interagerer med hinanden, har de en interesse i at bevare deres ansigt samt sørge for, at de andre deltagere i interaktionen ikke taber ansigt, da det kan skade relationen (Goffman, 2005 [1967]). Interaktion mellem mennesker er dog ikke altid præget af gensidig betænkssomhed i forhold til at bevare hinandens ansigter. Det kan også være en arena for kamp eller konkurrence mellem deltagerne. Goffman beskriver det som aggressive udvekslinger, hvor deltagerne ønsker "at fremføre gunstige kendsgerninger om sig selv, og ugunstige kendsgerninger om de andre" (Goffman, 2004). Det handler med andre ord om at "vinde" interaktionen og demonstrere, at man kan klare sig

bedre end sin modstander. Netop spilmetaforen har Goffman også brugt til at beskrive, hvordan individer strategisk og kalkulerende indgår i interaktion med hinanden for at vinde spillet. Hvor nogle former for adfærd foregår ubevidst, er andre typer af adfærd strategiske, forstået som tilsigtede handlinger (Goffman, 1969: 11-12). Netop sidstnævnte indikerer, at adfærden i den sociale interaktion ikke altid opstår instinktivt, men kan bestå af tilsigtede handlinger. Goffmans forståelse af den sociale interaktion bruges i denne artikel til at forstå, hvordan borgere allerede inden et møde planlægger, hvordan de fremstår bedst muligt. Om det lykkes borgerne at opretholde deres strategier under mødet, må fremtidig forskning klarlægge.

## Datagrundlag og forskningsdesign

Da der er begrænset viden på området, og formålet er at forstå, hvordan borgerne forbereder sig og udtænker strategier forud for et møde med forvaltningen, er jeg gået eksplorativt til værks. I forbindelse med et større feltarbejde har jeg observeret 50 såkaldte tværfaglige møder og dernæst gennemført 30 semistrukturerede interview med borgere, der har været til tværfaglige møder i Statsforvaltningen i forbindelse med samværssager. På disse møder deltager skilte forældre, der ikke i fællesskab kan opnå enighed om fordeling af samværet med deres fælles børn, og hvor én eller begge forældre har ansøgt Statsforvaltningen om hjælp til at finde en løsning. Udgangspunktet for mødet er, at forældrene skal blive enige om en aftale for deres børn med professionel vejledning fra en jurist og en børnesagkyndig psykolog. Hvis det ikke lykkes forældrene at nå til enighed på mødet, træffer juristen en juridisk afgørelse med udgangspunkt i, hvad der vurderes at være til barnets bedste. Netop de tværfaglige møder er karakteriseret ved, at konfliktniveauet mellem forældrene er meget højt, og derfor deltager både en jurist og en børnesagkyndig psykolog i mødet. Casen er interessant, da der er tale om *high stake*-sager, hvor indholdet af den aftale, forældrene laver, eller den afgørelse, som Statsforvaltningen træffer, har store konsekvenser for borgernes og deres børns liv. Hvor lang tid man som forælder har ret til at se sit barn, må betegnes som én af de mest indgribende afgørelser, det offentlige kan træffe.

I modsætning til tidligere studier, der primært har haft fokus på møder, der for borgeren handler om at opnå en ydelse fra det offentlige, er dette møde anderledes. Her er der ikke tale om en mulig økonomisk transaktion fra system til borger. Statsforvaltningen spiller først og fremmest en mæglende rolle, men kan også regulere borgerne, hvis de ikke når til enighed. Yderligere er der i disse sager tale om en partskonflikt mellem to borgere, hvilket i modsætning

til mange andre møder med det offentlige betyder, at borgeren har en anden borger som modpart i sagen.

Interviewmaterialet er udgangspunktet for denne artikel. Den kvalitative tilgang giver mulighed for at få dybdegående viden om interviewpersonernes livsverden samt brede beskrivelser af det fænomen, der bliver undersøgt (Kvale og Brinkman, 2015: 22). Efter størstedelen af de møder, jeg observerede i Statsforvaltningen, spurgte jeg forældrene, om jeg måtte kontakte dem med henblik på et interview. Det var ikke muligt at spørge alle forældrene. Nogle forældre skyndte sig ud af mødelokalet, i det øjeblik mødet sluttede, mens andre forældre var meget følelsesmæssigt påvirkede, og i respekt for deres situation blev de ikke spurgt. Af de forældre, der efter mødet indvilligede i, at jeg måtte kontakte dem, sagde i alt 30 forældre ja til et interview, herunder 16 kvinder og 14 mænd. Blandt interviewpersonerne er i alt ni forældrepar. Interviewpersonerne behandles som individuelle cases grundet artiklens fokus på individuelle aktørers forberedelse og strategier forud for mødet.

Frafaldet af interviewpersoner forventes ikke at have betydning for analysens analytiske generaliseringspotentiale, ligesom indholdet og graden af forberedelse forud for mødet ikke forventes at være anderledes for de forældre, det ikke var muligt at spørge om et interview. Når forældre ved mødets afslutning var følelsesmæssigt påvirkede, kan det til dels have været et resultat af, at mødet udviklede sig anderledes, end de havde troet, det ville, og at det derfor ikke lykkedes dem at opretholde den planlagte strategi. Andre forældre gav udtryk for, at de ikke havde energi til at deltage yderligere i undersøgelsen, da sagen havde taget meget af deres tid.

Fælles for alle interviewpersonerne er, at de alle tidligere har været til møde med Statsforvaltningen, men antallet af tidligere møder såvel som interviewpersonernes køn, alder, uddannelsesniveaue, bopælskommune og lokalafdeling af Statsforvaltningen varierer. De møder, jeg deltog i, var tilfældigt udvalgt, og jeg havde således ikke mulighed for at lave en specifik caseudvælgelse ud fra baggrundskaraktistika. Statsforvaltningens klientel varierer bredt og tæller både ressourcestærke forældre samt forældre, der også har kontakt med de sociale myndigheder. Interviewmaterialet rummer dette spænd, men forældre, der havde igangværende sager om fysisk vold, polititilhold eller havde tolk med til mødet, er ikke en del af samplet. Dette fravalg skal sikre, at materialet ikke er alt for skævt. Det er således ikke muligt at generalisere analysens resultater til denne gruppe.

Formålet med interviewene var at forstå borgernes adfærd før, under og efter mødet med Statsforvaltningen, blandt andet hvordan de forberedte sig inden mødet, hvordan de oplevede selve mødet, og om de følte sig processuelt ret-

færdigt behandlet under mødet. Materialet til denne artikel er således kun en delmængde af det samlede interviewmateriale. For at spore mig ind på, hvordan borgerne forberedte sig, bad jeg dem først beskrive, hvad de gjorde, inden de skulle til møde i Statsforvaltningen. Det gav mulighed for, at interviewpersonerne åbent kunne beskrive, hvordan de forberedte sig. Hvis interviewpersonerne ikke selv kom ind på det, spurgte jeg, om de søgte hjælp fra professionelle, familie og venner, for at få et indtryk af, om deres strategier var præget af andre aktører. For at få en forståelse af, om deres forberedelse var præget af tidligere oplevelser, spurgte jeg også, om deres erfaringer fra tidligere møder havde ændret, hvordan de gik ind til dette møde.

Interviewene blev udført fra januar til august 2017 og var af en til tre timers varighed. Langt størstedelen af interviewene foregik i interviewpersonernes private hjem, mens fire foregik på et kontor på VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, og ét på en café efter interviewpersonens eget ønske. Lydoptagelserne af interviewene er blevet transskriberet og efterfølgende kodet i softwareprogrammet NVivo ud fra en induktiv tilgang. Jeg startede med at kode alle interviewene åbent, både med brug af deskriptive koder (det grundlæggende emne i et tekststykke) og in vivo-koder (interviewpersonernes egne ord). Dernæst kategoriserede jeg koderne i et lukket kodetræ ud fra de tematikker, som datamaterialet viste.

## Fire dimensioner af borgernes forberedelse og strategi forud for mødet

Analysens første del handler om, hvordan borgerne udtænker strategier forud for et møde med systemet. Flere af interviewpersonerne beskriver mødet med Statsforvaltningen som en eksamen. Når mødeindkaldelsen tikker ind i deres indbakke i e-Boks, starter en forberedende proces, som dog varierer på tværs af interviewpersonerne. Hvor nogle af interviewpersonerne har en mere afslappet tilgang til mødet og ønsker at tage tingene, som de kommer, sætter andre et større forberedende arbejde i gang. I Goffmansk optik handler det for disse borgere om ”at spille sine kort rigtigt” (interview med IPK4), som en af interviewpersonerne udtrykker det. Med udgangspunkt i det kvalitative interviewmateriale har jeg identificeret fire overordnede dimensioner af borgernes forberedelse og strategier forud for mødet: Borgerne 1) søger råd og vejledning, 2) forbereder indhold og dokumentation, 3) planlægger attitude og personlig fremstilling og 4) forbereder sig mentalt. Det er ikke alle borgere, der forbereder sig på alle dimensioner, hvilket jeg vil komme nærmere ind på i analysen og i særdeleshed i analysens anden del, hvor jeg identificerer fire klienttyper, som frontlinjepersonalet møder. Først vil jeg ved brug af citater fra interviewmate-



rialet uddybe og eksemplificere de fire dimensioner. Tabel 1 illustrerer de fire dimensioner samt underdimensioner.

*Tabel 1:* Borgeres forberedelse og strategier forud for mødet

Søger råd og vejledning	Forbereder indhold og dokumentation	Planlægger attitude og personlig fremstilling	Forbereder sig mentalt
Officiel information	Skriftlig dokumentation	Væremåde	Modparten i sagen (fx vedkommendes tilstedeværelse på mødet)
Professionelle (fx interesseorganisationer og advokater)	”Angreb” på modpart (fx dokumentation om modpart)	Fysisk fremtoning (fx påklædning og kropsholdning)	
Personligt netværk	Indhold og argumenter til mødet  Gennemtænke scenarier		

### *Søger råd og vejledning*

Et tema, der går igen for stort set alle interviewpersonerne, er, at de forud for et møde med Statsforvaltningen søger råd og vejledning. Dette sker gennem tre forskellige kanaler: officiel information, personligt netværk og professionelle. Forud for mødet søger en del af borgerne information, primært via Statsforvaltningens hjemmeside. De søger blandt andet information om, hvordan møderne forløber, og hvad deres rettigheder er som henholdsvis bopæls- og samværsforælder. Herudover læser nogle borgere også op på den juridiske praksis og sætter sig ind i forældreansvarsloven. Foruden de officielle informationer sparrer mange af borgerne også med deres personlige netværk i form af familie, venner og kollegaer. De bruger deres personlige netværk dels til at finde støtte i forhold til den situation, de befinder sig i, dels til at få gode råd fra andre, der tidligere har befundet sig i en lignende situation med Statsforvaltningen. En tredje kanal for råd og vejledning er professionelle, som en stor del af borgerne benytter forud for deres møde med Statsforvaltningen. Professionelle skal i denne sammenhæng forstås bredt og dækker både over advokater eller partsrepræsentanter, som forældrene selv tager kontakt til,<sup>2</sup> psykologer og interesseorganisationer. Netop inden for familie- og skilsmisseområdet i Danmark findes

der flere interesseorganisationer, hvor borgere kan søge råd og vejledning, eksempelvis Mødrehjælpen, Foreningen Far og Børns Vilkår.

Over en tredjedel af interviewpersonerne havde rådført sig med en advokat eller professionel partsrepræsentant inden mødet, og en tredjedel valgte også at have enten en advokat eller en partsrepræsentant<sup>3</sup> med til selve mødet. Inden mødet mødtes borgerne med deres advokat for at lægge en strategi. Borgernes argumentation for at have en advokat med til mødet bygger primært på to begrundelser: at borgerne ikke føler, de selv kan komme til orde på mødet, og at de synes, det er svært at sætte sig ind i reglerne på området og derfor gerne vil have en advokat med.

Det er, fordi jeg ikke er særlig stærk sådan verbalt, når jeg skal sidde og snakke, og der, hans far, han snakker bare (...). Han er rigtig god til at snakke med andre mennesker, og det er jeg ikke på samme måde. Det er fint, når vi er to personer, men ... Nej, det er jeg ikke, så kommer jeg ikke til orde. Så jeg vidste, at hvis jeg skulle have den her sag igennem, så skulle jeg have advokat med. (...). Jeg synes, det er sørgeligt, at jeg som borger er nødt til at bruge så mange penge på en advokat, fordi de varetager ikke begge parters interesser (interview med IPK3).

(...) jeg synes, at vi var så meget på bar bund egentlig. Der var ikke rigtig nogen, der kunne fortælle os noget om noget som helst. ... Og når jeg ikke selv kender paragraffer, så bliver jeg nødt til at have en med, som kan sætte sig ned bagefter og sige: ”Jamen, det der, det er okay,” eller som under mødet kan kigge på mig og sige: ”Jamen det der, det kan du ikke.” Også fordi det handler om ens børn altså, så sidder man med en masse følelser og er ikke altid rationel. (...). Så det var også en tryghed at have en med, som kan reglerne, men også kender til situationen (interview med IPK10).

De to begrundelser er eksemplificeret ved ovenstående to citater. IPK3 beskriver i interviewet, at hun ikke er verbalt stærk, og at hun har haft svært ved at komme til orde i Statsforvaltningen. Hun oplevede at få en anden behandling, da hun havde en advokat med, sammenlignet med de møder, hvor hun kom alene. Advokaten var medvirkende til at bane vejen for, at hun følte sig mere hørt og kom mere til orde under mødet. I IPK10's begrundelse for at medtage en advokat ligger til dels, at hun synes, det er svært at navigere i lovgivningen på området, og at det derfor giver hende en tryghed at have en advokat med, der har styr på det juridiske. Samtidig ønsker hun at have en med, der kan holde hende på sporet under selve mødet, hvor der ofte skal træffes beslutninger

på stedet. Her kan det som borger være svært at være rationel, hvis følelserne får frit spil. Advokaten fungerer hermed som borgerens sparringspartner både inden, under og efter mødet.

Hvor det for nogle borgere giver en tryghed at have en advokat med til mødet, som kan sætte rammerne og hjælpe borgeren med at forstå det juridiske, er det for andre et bevidst fravalg, da det ikke harmonerer med det signal, de gerne vil sende på mødet:

Det er jo ikke en retssag. (...) advokaten kan ikke gøre noget, men kan kun fungere som moralsk opbakning for den person, som har ham med. Nogle gange kan det også forværre situationen, fordi det virker, som om man på en måde går i krig, når man tager en advokat med (interview med IPM6).

Ligesom IPM6 mener flere interviewpersoner, at det kan forværre situationen og optrappe konflikten mellem forældrene under mødet, hvis man har en advokat med. Det er derfor et bevidst fravalg for nogle. For IPM6 var valget dels baseret på, hvad han havde læst sig frem til samt talt med nogle rådgivere om. Rådgiverne havde fortalt ham, at advokater "kunne være med til at eskalere situationen i en forkert retning" (interview med IPM6). IPM6 kommer ikke nærmere ind på, hvem disse rådgivere er, men han fortæller tidligere i interviewet, at han har været til flere rådgivningsmøder hos Foreningen Far. I tråd med Hasenfeld og Steinmetz (1981) ser jeg i interviewmaterialet en klar tendens til, at borgerne ofte forud for mødet forsøger at øge deres viden om systemet eller allierer sig med professionelle i håb om at stå bedre i deres sag.

### *Forbereder indhold og dokumentation*

Foruden at søge råd og vejledning bruger en gruppe af respondenterne en del tid på at forberede indhold til mødet. Dette gør de dog på forskellige måder. Nogle af forældrene udarbejder en skriftlig beskrivelse af sagen, som de sender ind til Statsforvaltningen inden mødet. Denne dokumentation bliver en del af sagsmaterialet og sendt til modparten i sagen. Andre borgere laver et overblik over sagen eller skriver løbende dagbog om deres børns reaktioner, når de kommer hjem fra samvær med den anden forælder. Dette materiale bruger de til at forberede argumenter, de vil fremhæve under mødet. Det er ofte argumenter, de vil bruge til at sætte modparten i et negativt lys. Et fåtal af respondenterne planlægger også et "angreb" på modparten, forstået som et våben, de kan trække op af tasken, hvis mødet udvikler sig u hensigtsmæssigt for dem selv, og de vurderer, at yderligere information vil fremme deres sag. To af interviewpersonerne fortæller, at de havde dokumentation med i tasken i

form af papirer om ekspartnerens personlighedsforstyrrelse eller aktindsigt fra kommunen i forhold til en tidligere sag. Disse papirer ville de bruge på mødet, hvis det blev nødvendigt, eller gemme til en eventuel retssag.<sup>4</sup>

Hvor nogle borgere vælger at forberede skriftligt materiale inden mødet, fortæller andre, at de ikke forbereder sig specielt meget, men i højere grad tænker mødet igennem og overvejer forskellige scenarier. De overvejer ligeledes ofte, hvilken information de vil ud med. Flere af interviewpersonerne fortæller, at de bevidst planlægger at tilbageholde information, som de ikke mener, vil fremme deres sag. Det kan være dagligdagsting, som de før har oplevet, at deres ekspartner har brugt imod dem, såsom at de ikke har overholdt deres aftale om børnenes sengetider og kost. Det kan også være oplysninger om dem selv, eksempelvis hvad der foregår i deres privatliv, når de ikke er sammen med børnene, eller oplysninger om ekspartneren, de ikke vil fremføre i Statsforvaltningen, men hellere vil gemme til en eventuel retssag om bopæl eller forældremyndighed. Dette er ifølge Goffman et strategisk træk, borgerne bruger til at styre den information, der kommer frem på mødet. Borgerne planlægger allerede inden mødet, hvordan de kan kontrollere og manipulere den information, der kommer frem om dem selv, men også om deres modstander – ekspartneren – under mødet (Goffman, 1969: 3-19). Formålet er at forberede, hvordan de stiller sig selv bedst muligt i sagen, samt hvordan de kan udfordre modpartens *ansigt*, så de optimerer chancerne for at gå ud som mødets vinder.

### *Planlægger attitude og personlig fremstilling*

Hvordan de fremstår og optræder under mødet, her forstået som attitude og personlig fremstilling, er noget, mange borgere italesætter som en del af deres forberedelse inden mødet med Statsforvaltningen. Interviewpersonerne beskriver blandt andet, at de inden mødet fortæller sig selv, at de ikke vil hidse sig op, blive kede af det eller for ivrige under mødet. Og når de fortæller det, er det ofte i relation til bitter erfaring fra tidligere møder, hvor tonerne gik for højt. Det er vigtigt for dem, at mødet foregår roligt. Men det er ikke kun deres følelsesmæssige reaktion, de gerne vil forberede sig på. Det er også deres fysiske fremtoning, og hvad de signalerer til mødet:

At jeg har tænkt, hvordan jeg vil fremstå? Hvad for noget tøj jeg skulle tage på, mit kropssprog, hvordan jeg sidder med mine ben, altså min fremtoning (...). Jeg kommer til at analysere helt vildt meget over det. Hvilket indtryk giver jeg dem, fordi det var også noget, jeg var blevet vejledt af advokaten om, som siger: ”Du må heller ikke virke for stærk. Du bliver også nødt til at vise din usikkerhed, så du ikke ligner en, der bare er totalt overskudsagtig.” Og hvordan gør

man så det? Samtidig med, jeg skal jo heller ikke ligne en, der er ved at falde fra hinanden, som ikke er i stand til at tage sig af mine børn. Det er kraftedeme svært nogle gange (interview med IPK7).

Som det fremgår af ovenstående citat, kan det for borgerne være svært at finde den rette balance, da de som moren i citatet ikke vil fremstå ”for stærk” og ”overskudsagtigt”, men heller ikke vil signalere, at de er for svage til at tage vare på deres børn. Moren dribler med andre ord mellem en positiv og negativ idealisering i fremstillingen af sig selv (Goffman, 1959: 34-40). Flere af interviewpersonerne beskriver, at de inden mødet er bange for, at de ikke kan styre deres følelser og kommer til at græde på mødet. Med denne nervøsitet følger også, hvordan situationen vil blive fortolket af sagsbehandleren:

Fordi jeg bliver bange, jeg bliver nervøs, og jeg er bange for, jeg ikke kan styre mine følelser, jeg er bange for at sidde og tude rigtig meget derinde, og det har jeg også prøvet en gang derinde, hvor jeg kunne slet ikke samle mig til sidst om tingene. Altså det var ... forfærdeligt. (...). Jeg har ikke lyst til det. Fordi det er jo også en måde, hvor man siger: ”Okay, vi kigger på nogle forældre, som på en eller anden måde har mistet et eller andet greb om tingene. Og ser vi en mor, der sidder fuldstændig og kan ikke tage sig sammen overhovedet og have styr på sine ting, hvordan fanden er hun så over for sit barn?” (interview med IPK15).

Fælles for begge interviewpersoner er, at de frygter, at deres attitude og fremtoning vil blive sat i relation til deres forældreevne. Netop forældreevne er et væsentligt parameter i disse sager om samvær, hvor sagsbehandlerne i sidste ende kan afgøre, hvor meget tid forældrene kan tilbringe med deres børn. Afgørelser træffes dels på baggrund af oplysningerne i sagen, men også ud fra sagsbehandlerens indtryk og vurdering af forældrene til mødet. Forældrene er derfor bange for at vise svaghedstegn, da de frygter, at det bliver koblet sammen med deres evne til at holde styr på tingene og tage vare på deres børn. Fordi de ikke ønsker at ende i en ”forkert” kategori hos sagsbehandlerne, er deres attitude og personlige fremstilling derfor en vigtig del af deres forberedelse inden mødet.

Som det også fremgår af det første citat fra IPK7, er refleksioner om attitude og fremtoning ikke kun noget, der stammer fra borgerne selv, men også noget, de bliver rådgivet i af professionelle. I IPK7's tilfælde var det hendes advokat, der rådgav hende til ikke at virke for ”overskudsagtig”. IPK5 fortæller ligeledes, at hun af en interesseorganisation blev rådgivet til at være påpasselig med, hvordan hun agerede under mødet, så hun ikke endte i kategorien ”den overbe-

skyttende mor”. Det er et meget godt eksempel på, at den forberedende proces er en kompleks størrelse præget af input fra forskellige aktører.

### *Forbereder sig mentalt*

Flere af interviewpersonerne beskriver yderligere, at de inden mødet forberedte sig mentalt, særligt i forhold til modparten i sagen. I artiklens konkrete case er borgernes modpart i sagen deres tidligere partner, og derfor er forholdet mellem dem oftest meget anstrengt og konfliktfyldt. Forældrene forbereder sig derfor mentalt på at skulle være i samme rum som deres ekspartner:

(...) jeg har haft en tilbøjelighed til at reagere sådan, hvad kan man sige, meget voldsomt på min ekskones tilstedeværelse. Forstået sådan, at jeg bliver meget nervøs og meget fysisk stresset af at være i nærheden af hende. Og sådan et to timer langt møde det kan ... så er der altså ikke meget tilbage bagefter (interview med IPM10).

Jeg har lyst til at kaste op hver gang. Altså dårligt på den måde, at man er nervøs for, hvordan udfaldet det bliver, og man er bange. Også fordi det er ikke særlig behageligt at se et menneske, som egentlig hader én så meget. Så det er også det psykiske (interview med IPK8).

Ligesom IPM10 og IPK8 beskriver flere andre interviewpersoner, at de bliver nervøse for ekspartnerens tilstedeværelse under mødet og for, hvordan de vil reagere på at være i samme rum. Udgangspunktet for mødet er, at begge forældre er til stede, så de får den samme information og kan høre hinandens udlægninger af sagen. Kun i få tilfælde giver Statsforvaltningen inden mødet dispensation til, at der kan afholdes separate møder. For de forældre, som har et meget dårligt og konfliktfyldt samarbejde, foregår overleveringen til samvær ofte uden kontakt forældrene imellem. I disse tilfælde kan Statsforvaltningen være det eneste sted, hvor begge forældre fysisk er til stede på samme tid, og det kræver en del mental forberedelse forud for mødet, fordi ekspartnerens tilstedeværelse påvirker borgeren psykisk.

## Den kampklare, den selvkørende, den rådsøgende og den umiddelbare klient

Det er ikke alle borgere, som gør brug af samtlige forberedelsesmetoder og strategier beskrevet ovenfor. Deres tilgange til mødet er forskellige, og det afspejles også i deres forudgående forberedelse. Med udgangspunkt i *within case*-analyser af hver enkelt interviewpersons forberedelse og strategier har jeg

sammenlignet interviewpersonerne på tværs af materialet. Analysen finder, at der er tale om et kontinuum baseret på, hvor meget borgerne forbereder sig, samt hvilke former for forberedelse der er tale om. Jeg har i alt identificeret fire forskellige klienttyper: den kampklare, den selvkørende, den rådsøgende og den umiddelbare klient.

Den kampklare er kendetegnet ved at gå *all in* inden mødet med forvaltningen. Stort set alle former for forberedelse og strategier fremanalyseret i det foregående er i spil. Denne klienttype søger information gennem officielle kanaler og drøfter sagen med familie og venner. Den kampklare klient laver overblik over sagens overløb og involverer professionelle som fx advokater og interesseorganisationer i sagen. I de fleste tilfælde vælger den kampklare klient også at have en advokat med til mødet. De overvejer deres attitude og personlige fremstilling på mødet og lover eksempelvis sig selv inden mødet, at de ikke vil hidse sig op eller begynde at græde.

Den selvkørende klient bruger ligesom den kampklare også en del tid på at forberede sig inden mødet med forvaltningen. Denne klient søger typisk selv efter information, rådgiver sig med sit personlige netværk, fx venner eller kollegaer, der har stået i en lignende situation, og skriver noter om sagen for at forberede indhold til mødet. I modsætning til den kampklare klient inddrager denne klient ikke advokater til at repræsentere sig i sagen. Det skyldes enten, at vedkommende ikke føler, det er nødvendigt, eller at vedkommende tidligere har fået rådgivning og nu er selvkørende.

Den rådsøgende klient bruger ikke ret meget tid på selv at forberede sig, men bruger derimod en del økonomiske ressourcer på at købe sig til advokatbistand. Flere af de interviewpersoner, som faldt inden for denne klienttype, forklarede, at de ikke forberedte sig særlig meget, enten fordi de ikke havde noget at skjule i sagen og derfor bare kunne lægge "kortene på bordet" (interview med IPM12), eller fordi de havde været til møde i Statsforvaltningen før og derfor havde indblik i, hvordan mødet ville foregå. Alligevel ønsker denne klienttype advokatbistand for at forstå den juridiske proces:

(...) jeg er nødt til at få noget juridisk hjælp til det her, også for at kunne tage noget af presset af mine egne skuldre. Og så have den der vished om, at der er en, der kan finde ud af at skære tingene eller bryde tingene rigtigt ned i de rigtige bidder og så svare til myndighederne på den rigtige måde (interview med IPM11).

Den umiddelbare klient tager tingene, som de kommer, og bruger ikke meget tid på at forberede sig inden mødet. Denne type klient tænker typisk forskel-

Table 2: Fire forskellige klienttyper: karakteristik og fordeling

	← Den kampklare	Den selvkørende	Den radsøgende	→ Den umiddelbare
Karakteristik	Den kampklare gør alt for at stå bedst muligt i sagen. De fleste former for forberedelse tages i brug og professionelle inddrages for at stå bedst muligt i sagen.	Den selvkørende forbereder selv indhold og dokumentation og rådfører sig med sit personlige netværk, men inddrager ikke advokater.	Den radsøgende allierer sig med en advokat for at få hjælp og råd til sagen, men forberedelsen er derudover begrænset.	Den umiddelbare gennemtænker scenarier inden mødet, men tager det ellers som det kommer.
Forberedelsesgrad	Høj	Mellem	Mellem	Lav
Interviewpersoner	IPK2, IPK3, IPK4, IPK5, IPK6, IPK7, IPK8, IPK10, IPK12, IPK13, IPK15	IPK1, IPK9, IPK11, IPK14, IPM16, IPM1, IPM3, IPM6, IPM8, IPM10, IPM13, IPM14	IPM4, IPM7, IPM11, IPM12	IPM2, IPM5, IPM9
Antal	11	12	4	3

Note: Forberedelsesgrad: Hvor mange ressourcer (tid/penge) borgerne bruger på at forberede sig på professionelt hjælp.



lige scenarier igennem inden mødet, men i modsætning til de andre typer bruger vedkommende ikke tid på fx at dokumentere sagen inden eller rådføre sig med professionelle. Den umiddelbare klient har grundlæggende en tro på, at vedkommende under mødet kan komme med de oplysninger, der er relevante for sagen. Det følgende citat illustrerer denne type. Til spørgsmålet, om interviewpersonen forberedte sig inden mødet, svarede han sådan:

Det gør jeg ikke. Det gør jeg ikke. Altså, det gør jeg simpelthen bare ikke. Jeg bliver nødt til at se mig selv i øjnene og se mig selv i spejlet. Jeg har ingen notater med. Jeg har ingen mapper med. Jeg har ikke nogen bilag med. Jeg har ikke nogen venner, veninder, advokater, familie med, det har jeg ikke brug for. (...). Jeg skal sgu bare lukke øjnene og se på mine børn. ”Så kom og spørg mig, hvad I vil spørge mig om” (interview med IPM2).

Som det fremgår af tabel 2 er de fleste borgere i samplet enten kampklare eller selvkørende. En lille andel bruger ikke lang tid på selv at forberede sig, men rådfører sig med en advokat for at få juridisk hjælp til mødet, og kun et fåtal af borgerne kan karakteriseres som umiddelbare klienter og møder forholdsvis uforberedt op.

Analysen vidner om, at størstedelen af borgerne i disse *high stake*-sager er aktive aktører, der i deres møde med forvaltningen vil gøre brug af forskellige strategier for at stå stærkt over for forvaltningen og deres modpart i sagen. Analysen viser dog også i tråd med Goffman (1961), at borgerne forsøger at tilpasse deres selvfremsstilling, så den er fordelagtig inden for systemets institutionelle rammer og frontlinjepersonalets kategoriseringer. Aktørernes *agency*, dvs. deres kapacitet til at handle fuldkommen uafhængigt, er derfor begrænset, da deres valg indirekte er determineret og begrænset af systemet (Barker, 2005).

## Konklusion

Formålet med denne artikel var at undersøge, hvordan borgerne forbereder sig og lægger strategier forud for deres møde med forvaltningen. Allerede inden mødet forbereder størstedelen af borgerne sig på, hvordan de vil optræde under mødet, så de står bedst muligt i deres sag, og det koster dem både tid, penge og mental forberedelse.

Artiklens eksplorative analyse viser, at borgernes forberedelse er karakteriseret ved fire forskellige dimensioner. For det første søger borgerne råd og vejledning, hvilket kan ske via tre forskellige kanaler: 1) officiel information såsom forvaltningens hjemmeside og lovgivningen, 2) professionelle såsom advokater og interesseorganisationer, 3) personligt netværk såsom familie, venner eller

kollegaer, der har været i samme situation. For det andet forbereder de indhold og dokumentation om sagen inden mødet. De sender fx en beskrivelse af sagen til forvaltningen forud for mødet, indhenter dokumentation, identificerer argumenter, de vil fremføre, og forbereder ”angreb” på modparten i sagen. Andre borgere tænker alle scenarier for mødet igennem, men bruger ikke tid på skriftlig dokumentation. Borgerne overvejer ligeledes, hvilken information der skal frem på mødet. For det tredje forbereder de deres attitude og personlige fremstilling, både deres fysiske fremtoning og deres væremåde. For det fjerde forbereder de sig mentalt på mødet. I artiklens case vedrører det primært modpartens tilstedeværelse under mødet, idet det kan være psykisk hårdt at skulle være i samme rum som sin ekspartner.

Selvom jeg på forhånd havde en klar forventning om, at borgerne ville forberede sig og planlægge strategier inden mødet, er der stadig variation både i graden og indholdet. På tværs af interviewmaterialet identificerede jeg fire forskellige typer af klienter: 1) den kampklare, dvs. klienten, der forbereder sig grundigt og rådfører sig med professionelle forud for mødet. 2) Den selvkørende klient, der selv forbereder sig ved at søge information og klargøre indhold og sparrer med andre i sit netværk. 3) Den rådsøgende klient, der ikke selv bruger lang tid på at forberede sig, men køber sig til advokatbistand for få juridisk støtte under mødet. 4) Den umiddelbare klient, der overvejer scenarier, men ellers tager tingene, som de kommer. Langt størstedelen af borgerne i samplet fordelte sig på de første to typer, hvilket bekræfter min antagelse om, at borgere i *high stake*-sager i høj grad er aktive klienter, der forbereder sig og lægger strategier inden mødet med det offentlige. Analysen viser dog også, at systemet er medvirkende til at definere klientadfærden. Borgerne forsøger at tilpasse deres selvfremsstilling, så den harmonerer med systemets institutionelle rammer og frontlinjepersonalets kategoriseringer. Borgernes kapacitet til at handle fuldkommen uafhængigt er derfor begrænset, da deres strategier indirekte er determineret af systemet.

Analysens resultater vidner om, at borgernes forberedelse er en kompleks størrelse med forskellige lag, der også er påvirket af andre aktører, fx professionelle. Hvorvidt den kampklare, den selvkørende, den rådsøgende og den umiddelbare klient formår at opretholde deres strategi og bruge de elementer, de har forberedt, samt om det får betydning for deres sag, må fremtidig forskning undersøge. Det kunne ligeledes være interessant at undersøge, om der er forskel på borgernes forberedelse og strategier på tværs af køn, socioøkonomisk baggrund og erfaring med systemet. Som det fremgår af analyserne, tyder det på, at borgerne lærer af deres tidligere møder og bruger det i deres forberedelse. Endvidere afslører fordelingen af interviewpersoner i de forskellige klienttyper,

at der er forskelle på tværs af køn. De kampklare klienter er kun repræsenteret af kvinder, mens de rådsøgende og umiddelbare klienter udelukkende er repræsenteret af mænd. De selvkørende klienter er næsten ligeligt repræsenteret af kvinder og mænd.

Analysens kvalitative design har givet dybdegående indsigt i borgernes strategier forud for mødet, og grundet en betydelig mætning i materialet er det muligt at foretage en analytisk generalisering. Selvom undersøgelsen er baseret på interview med borgere, der har været til møde i Statsforvaltningen, forventes analysens overordnede resultater ikke at være unikke for den givne case. I andre typer af møder, hvor udfaldet ligeledes har stor betydning for borgernes liv, økonomisk og socialt, forventes borgerne også at have forberedt sig og udtænkt strategier inden mødet. Det kunne fx være fysisk handicappede borgere, der ansøger kommunen om hjælp til at få dækket omkostninger, eller forældre, der kæmper med systemet om at få diagnosticeret deres barn. Det er dog klart, at der vil være forskelle alt efter casens karakter. I artiklens empiriske case er der tale om en partskonflikt mellem to borgere, og derfor omhandler en del af forberedelserne modparten i sagen. Det er naturligvis ikke relevant i klassiske dyadiske relationer mellem en borger og forvaltningen, men det er dog plausibelt, at borgere også forbereder sig mentalt på sådanne møder – omend ikke i forhold til en borgermodpart – fordi det kan være krævende som borger at sætte sig op til et møde med det offentlige. Om dette er tilfældet, må fremtidig forskning klarlægge.

## Noter

1. I titlen indgår et citat fra interviewmaterialet om, hvordan det føles at skulle til møde i Statsforvaltningen. Når citater anvendes i artiklen, angiver IPK, at det er en kvindelig interviewperson, og IPM, at det er en mandlig interviewperson.
2. I Statsforvaltningen er der ikke mulighed for at søge om fri proces ligesom i en retssag. Hvis borgerne ønsker en advokat eller partsrepræsentant til at repræsentere sig, skal de selv dække alle omkostninger.
3. Syv ud af 10 interviewpersoner havde en advokat med, mens de resterende tre havde en professionel partsrepræsentant med (juristuddannet).
4. Statsforvaltningen har kompetence til at træffe juridisk bindende afgørelser i samværsager, men hvis forældrene er uenige om børnenes bopæl eller forældremyndighed, afgøres dette i retten. Nogle borgere gemmer derfor information til en senere retssag.

## Litteratur

- Barker, Chris (2005). *Cultural studies: Theory and practice*. London: Sage.
- Bengtsson, Steen og Nina Middelboe (2001). "Der er ikke nogen der kommer og fortæller hvad man har krav på" – Forældre til børn med handicap møder det sociale system. København: Socialforskningsinstituttet: 01:1.
- Braithwaite, Valerie (1995). Games of engagement: Postures within the regulatory community. *Law & Policy* 17 (3): 225-255.
- Braithwaite, Valerie (2009). *Defiance in taxation and governance: Resisting and dismissing authority in a democracy*. Cheltenham, UK og Northampton, MA: Edward Elgar.
- Goffman, Erving (1959). *The presentation of self in everyday life*. Anchor Books.
- Goffman, Erving (1961). *Asylums. Essays on the social situation of mental patients and other inmates*. Anchor Books.
- Goffman, Erving (1969). *Strategic interaction*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Goffman, Erving (2005 [1967]). *Interaction ritual. Essays in face-to-face behavior*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Goffman, Erving (2004). *Social samhandling og mikrosociologi. En tekstsamling*. Redigeret af Michael Hviid Jacobsen og Søren Kristiansen. København: Hans Reitzels Forlag.
- Goodsell, Charles T. (1981). The public encounter and its study, i Charles T. Goodsell (red.), *The public encounter: Where state and citizen meet*. Bloomington: Indiana University Press.
- Guldager, Jens (2000). *Nærkontakt med det offentlige. Et liv som bistands klient*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hasenfeld, Yeheskel og Daniel Steinmetz (1981). Client-official encounters in social service agencies, pp. 92-97 i Charles T. Goodsell (red.), *The public encounter: Where state and citizen meet*. Bloomington: Indiana University Press.
- Jakobsen, Morten og Helle Ørsted Nielsen (2014). Forvaltningens samspil med borgere og virksomheder, pp. 325-351 i Jens Blom Hansen, Peter Munk Christiansen, Thomas Pallesen og Søren Serritzlew (red.), *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jakobsen, Morten, Oliver James, Donald Moynihan og Tina Nabatchi (2016). JPART virtual issue on citizen-state interactions in public administration research. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Jensen, Didde Cramer (2010). Myten om de kalkulerende kontanthjælpsmodtagere, pp. 25-35 i Charlotte Wien (red.), *Hverken strigle, superkvinde eller professorens pige*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

- 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.
- Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (2003). *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kvale, Steiner og Svend Brinkmann (2015). *Interview. Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, Jørgen Elm, Nils Mortensen og Jens Peter Frølund (2002). Magtens mange facetter i mødet mellem system og klient, pp. 185-197 i Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen og Nils Mortensen (red.), *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Maynard-Moody, Steven og Michael Musheno (2003). *Cops, teachers, counselors: Narratives of street-level judgment*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mik-Meyer, Nanna (1999). Hvem er de svage egentlig? *Salt* 8 (5).
- Mik-Meyer, Nanna (2017). *The power of citizens and professionals in welfare encounters. The influence of bureaucracy, market and psychology*. Manchester: Manchester University Press.
- Nielsen, Vibeke Lehmann (2002). *Dialogens pris. Uformelle spilleregler, ressourceasymmetri og forskelsbehandling i offentligt tilsyn*. Aarhus: Politica.
- Nisar, Muhammad A. (2018). Children of a lesser god: Administrative burden and social equity in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (1): 104-119.
- Schneider, Anne og Helen Ingram (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American Political Science Review* 87 (2): 334-347.
- Soss, Joe, Richard C. Fording og Sandford F. Schram (2011). *Disciplining the poor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Statsforvaltningen (2017). <http://www.statsforvaltningen.dk/site.aspx?p=4623&newsid=1261>
- Stax, Tobias Börner (2003). Fordi ingen er ens – eller ...? En analyse af tre hjemløse klienters strategier på et lokalcenter, pp. 164-191 i Margaretha Järvinen og Nanna Mik-Meyer (red.), *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Winter, Søren C. og Peter J. May (2001). Motivation for compliance with environmental regulation. *Journal of Policy Analysis and Management* 20 (4): 675-698.
- Winter, Søren og Vibeke Lehmann Nielsen (2010). *Implementering af politik*. Aarhus: Academica.

Marie Østergaard Møller og Kasper Elmholdt

# Den offentlige organiserings materialitet: et studie af fysisk organisering og social interaktion i lokale sundhedshuse

Artiklen undersøger, hvordan den offentlige organiserings materialitet i lokale sundhedshuse former borgernes sociale interaktion med sundhedshuse, hinanden og de professionelle. Etableringen af lokale sundhedshuse giver en unik mulighed for at studere betydningen af organiserings fysiske rammer for mødet mellem borgere og det offentlige. Artiklen bygger på 22 borgerinterview samt on-site-observationer af fysiske rammer, organisering af service og sociale interaktioner i 19 sundhedshuse. Vi viser, hvorledes indretning af sundhedshuse og deres receptioner samt brug af informationsobjekter får betydning for borgernes sociale interaktion i sundhedshusene og deres forventninger til mødet med det offentlige i en konkret fysisk sammenhæng. Vi finder, at de lokalt forankrede sundheds-tilbud kan fremstå mere eller mindre ritualiserede for borgerne, afhængigt af hvilken opførelse de fysiske og organisatoriske rammer inviterer til. Ved at bruge et datagrundlag og observationsdata, som er forholdsvis sjældne i statskundskab og studier af offentlig forvaltning, bidrager artiklen således til at revitalisere den forholdsvis begrænsede mikrosociologiske litteratur af fysiske rammers betydning for offentlig organisering og forvaltning.

## Borgerens oplevelse af organiserings fysiske rammer

Det har længe været debatteret, hvordan man politisk og administrativt kan kontrollere, at politiske målsætninger føres ud i livet og omsættes til konkrete handlinger over for borgerne (Lipsky, 2010). Det beskriver et grundlæggende demokratisk spørgsmål om, hvordan vi som samfund er i stand til at lave politik, der ikke blot når frem til, men også skaber den ønskede værdi for borgerne. Studier af, hvad der leveres, og hvordan det leveres, fokuserer i den forbindelse ofte på offentligt ansattes opfattelser og holdninger til politik og borgerne, men sjældent på, hvordan ydelsen modtages af borgeren. Nyere frontlinjeforskning peger på, hvordan organisationer, herunder disses fysiske rammer, former eller *scripter* borgernes adfærd, deres oplevelse af og forventninger til mødet med den offentlige sektor (Dubois, 2010). Her argumenteres for, at det er på det organisatoriske, snarere end på individ- eller politisk niveau, vi må finde forklaringer på, hvorfor ydelser modtages og opfattes, som de gør, af borgerne (Caswell og Høybye-Mortensen, 2015; Brodtkin, 2011; Soss, Fording og Schram, 2011).

Hvad der ligger i det organisatoriske, er dog ikke altid tydeliggjort. Denne artikel bidrager til disse nyere forståelser ved at fokusere på et særligt element af den offentlige organisering: hvordan organiserings fysiske rammer inviterer til social interaktion med borgerne i den offentlige sektor.

Artiklen tager udgangspunkt i kommunernes organisering af lokale sundhedspolitiske indsatser, som flere steder organiseres ved hjælp af lokale sundhedshuse. Formålet med at skabe lokale sundhedstilbud er en del af en større sundhedspolitisk strategi, der søger at effektivisere det primære hospitalsvæsen med investeringer i det nære sundhedsvæsen. Disse sundhedshuse varierer på meget eksplicitte dimensioner som målgruppeorientering, ydelsesprioritering, personalesammensætning, grad af administrativ *gatekeeping* og ikke mindst fysiske rammer, men er samtidig underlagt det samme lovgivningsformål om en kommunal forpligtelse til at forebygge sygdom og skabe rammer for sundhedsfremme. Med etableringen af kommunale sundhedshuse er det artiklens formål at vise, hvordan mødet mellem borger og den offentlige sektor medieres eller scriptes af organiserings fysiske rammer, og herunder bidrage til den begyndende forvaltningsteoretiske forståelse af den offentlige organiserings materialitet.

## Rummets disponerende kraft: Hvordan påvirker fysiske rammer handlinger?

Lipskys klassiske studie af offentligt ansattes arbejde med at omsætte politiske og administrative intentioner til beslutninger viser, hvordan borgernes udbytte i høj grad afhænger af, hvordan de mødes, samt af frontlinjens politiske og administrative organisering (Lipsky, 2010). Denne pointe har udmøntet sig på forskellig vis i litteraturen. Forskning i frontlinjebureaukratiet har særligt haft forholdet mellem regler og de offentligt ansattes adfærd som genstandsfelt. Eksempelvis har studier undersøgt krydspres og copingmekanismer (May og Winter, 2009; Tummers et al., 2015; Van Berkel, 2016), og hvordan formelle og uformelle regler samt sociale, moralske og symbolske kategorier yder indflydelse på de offentligt ansattes borgerrettede holdninger og handlinger (Yanow, 2003; Møller, 2016; Møller og Stensöta, 2017; Harrits og Møller, 2011; 2014). Vi ved således en del om såvel de formelle som de uformelle regelsæts betydning for offentligt ansattes handlinger og vurderinger, men langt mindre om, hvordan borgerne oplever mødet (Lipsky, 2010; Hupe, Hill og Buffat, 2015; Møller, 2016). Det, de formelle og uformelle regelsæt har tilfælles, er, at de udgør de institutioner, der får frontlinjen til at være virkningsfuld og til at give mening (Harrits og Møller, 2016).



Denne eksisterende, fortrinsvist institutionelt inspirerede litteratur har på den måde primært haft fokus på overbevisninger og forestillinger, som ofte har en immateriel, regulerende karakter (Scott, 1995). Fokus har været på institutions regulative (fx formelle regelsæt), normative (fx faglige markører for sandt og falsk) og kulturelt kognitive strukturer (fx kulturelle markører for godt og ondt) og i mindre grad på, hvordan ting, rum, objekter og materielle elementer får betydning for organiseringen af borgerne samt det institutionelle arbejde, frontlinjemedarbejderen laver. I tråd med symbolsk interaktionsteori (som vi kender den fra fx Erving Goffman) er det imidlertid ingenlunde radikalt at forestille sig, at vi bruger og påvirkes af vores fysiske omgivelser på både direkte og indirekte måder. Eksempelvis når vi kommer ind i et rum og bliver bedt om (af et informationsskilt) at trække et nummer for at komme til at tale med receptionisten, eller når vi undlader at tage skoene af, som vi måske ville gøre derhjemme, når vi træder ind i en lægeklinik. Vincent Dubois' undersøgelse af det franske kontanthjælpssystem (2010) og Erving Goffmans tidlige studie af totalinstitutionen (1961) beskriver begge, fra et forholdsvis sammenligneligt mikrosociologisk perspektiv, hvordan de kognitive, ikkesynlige administrative forhold mellem offentligt ansatte og borgerne også influeres af de fysiske ramers adfærdsdisponerende forventninger til, hvordan man kan og bør omgås hinanden i mødet med det offentlige (Dubois, 2010; Goffman, 1961).

Goffman peger på, at selvet er socialt, hvilket vil sige, at det ikke er givet ved en psykologisk eller biologisk "kerne", men ved dets sociale muligheder for handling. Selvet er i radikal forstand ikke andet end resultatet af den måde, hvorpå det indrammes af andre og af aktøren selv, hvilket Goffman beskriver som individets muligheder for at opleve sig selv som et handlende individ, dvs. som et individ, der ejer sine egne handlinger. Hans pointe er, at fysiske rammer, spilleregler og rutiner for handling karakteriserer enhver social situation, og at det blandt andet er gennem social interaktion med disse, vi finder årsagen til individets sociale identitet. Han bruger fire metaforer – teatermetaforen, ritualmetaforen, spilmetaforen og rammemetaforen – til at fremhæve nogle grundlæggende træk ved individets sociale handlemønstre og siger omkring dette:

Den generelle evne til at blive bundet af moralske regler kan meget vel tilhøre individet, men den særlige gruppe af regler, som gør ham til et menneske, stammer fra fordringer, som er etableret i den rituelle organisering af sociale møder (Goffman, 1967: 44-45).



Påstanden om, at rumlige omgivelser letter identifikationsprocesser, er således også en klassisk mikrosociologisk hypotese, men som først for nylig har vundet interesse i organisations- og forvaltningsstudier. Fysiske rammers indflydelse er således begyndt studeret i andre organisatoriske sammenhænge, men hvordan de fysiske rammer organiserer mødet mellem borgere og det offentlige, er stadig relativt underteoretiseret (se fx West og Davis, 2011). På trods af disse tidligere mikrosociologiske studier forbliver det åbenlyst synlige imidlertid ofte usynligt i de fleste analyser af mødet mellem politik og borger.

### *Den sociale interaktions materielle scripts*

I sine analyser af social interaktion (1971) beskriver Goffman, hvordan indramningen (*framing*) af enhver social interaktion er central for interaktionsordenen. Indramningen af situationen er formet af objekter og sprog, som kan aktivere kognitive ressourcer, hvormed situationen gøres meningsfuld og afgrænses for os. Til at beskrive dette trækker Goffman på dramaturgiske metaforer og peger på, at situationens fysiske og sociale omgivelser fungerer som et skuespil, der udspiller sig på en "scene". På scenen er aktørernes statusroller og positioner delvist givet på forhånd, men udtrykket, leveringen og modtagelsen afhænger af den måde, hvorpå skuespillerne vælger at udfylde deres roller og fortolke *scriptet* (Goffman, 1990: 32).

Hvor Goffman primært viser, hvordan fysiske rammer kan begribes som scripts, der udspiller sig i social interaktion og kommunikation mellem mennesker, viser Latour (1992), hvordan sådanne også er indskrevet i nonhumane aktører som eksempelvis en dør eller en sele i en bil, der så at sige fordrer, at den menneskelige aktør følger et bestemt script. Døren vil eksempelvis scripte brugeren til at åbne og lukke den, og selen vil scripte bilisten til at tage den om sig. Darr og Pinch (2013) beskriver videre, at materielle scripts, moralske scripts (kognitive og normative strukturer) og legale scripts (regulative strukturer) er på spil samtidigt i organisatoriske sammenhænge, hvor de ikke meningsfuldt lader sig adskille for individerne. De hævder således, at den fysiske organisering af materielle objekter kan forstås som materielle scripts, og at disse er med til at disponere interaktionsordenen. Eksempelvis vil et registreringssystem invitere til bestemte handlinger, mens andre handlinger vil marginaliseres. Sættes denne pointe i relation til sundhedspolitiske indsatser, kan vi sige, at den sociale interaktion i de fysiske rammer er indrammet eller scriptet af både formelle, uformelle, synlige og ikkesynlige regelsæt og markører (institutioner). Det betyder, at velfærdsorganisationer, selvom de er politisk styrede og bureaukratisk regulerede, også er en arena for sociale interaktioner mellem mennesker (offentligt ansatte og borgere), som lader sig påvirke, ordne og "instruere" af

de fysiske rammer, eller hvad vi analytisk kalder for de materielle scripts, der karakteriserer de kommunale sundhedshuse.

Denne tidligere litteratur indikerer således, at borgere vil forsøge at udøve en identitet og handlemåde, der passer til husenes materielle scripts, som eksempelvis vil ændre karakter, fx alt efter hvor formaliseret huset er indrettet. Baseret på ovenstående vil vi i den følgende analyse særligt fokusere på at identificere materielle scripts i borgernes sociale interaktion med sundhedshusene og analysere, hvilke aspekter af mødet med sundhedshusene borgerne fremhæver.

## Metode og datagrundlag

Siden strukturreformen i 2007 har de danske kommuner haft et særligt sundhedsfremmende og rehabiliterende ansvar over for borgerne (Pedersen og Rank Petersen, 2014: 276). Kommunerne løser denne opgave på mange forskellige måder, lige fra onlineløsninger til gamle biblioteksbusser. Men mange vælger også mere permanente, fysiske løsninger enten ved at bygge nyt eller ved at genbruge gamle bygninger, der er blevet til overs efter strukturreformens omorganisering af de lokale velfærdsopgaver. Sundhedshuse findes typisk i nedlagte amtsbygninger, gamle skoler eller steder, hvor der også foregår andre kommunale aktiviteter, fx i forlængelse af et ældrecenter. Disse huse er valgt som genstandsfelt for denne undersøgelse af, hvordan fysiske rammer skaber forventninger til adfærd og dermed potentielt set gør en forskel for mødet mellem det offentlige og borgerne. Et sundhedshus er en bygning, hvor formålet med loven om lokalt sundhedsansvar er rettet mod forebyggende og sundhedsfremmende aktiviteter (Sundhedsministeriet, 2010).

Materialet, der analyseres, er udledt af et større projekt om sundhedshuse i alle 98 kommuner i Danmark. Der er brugt to kriterier til at udvælge et passende antal sundhedshuse. Det første kriterium er relevans. Et sundhedshus skal levere tjenesteydelser i henhold til loven om det kommunale sundhedsfremmende og forebyggende ansvar. Det andet kriterium er maksimal variation på geografisk beliggenhed (Weiss, 1994: 22-23). Der var 48 sundhedshuse, som var relevante (men for mange givet det kvalitative design) at inddrage, og på baggrund af kriteriet om maksimal variation udvalgte vi 19 af disse 48 sundhedshuse. De 19 sundhedshuse blev udvalgt efter beliggenhed, således at vi havde en ligelig fordeling på tværs af regioner og kommuner i landet (se appendiks A i det supplerende materiale).

Der blev foretaget endagsobservationer på hvert af de 19 sundhedshuse, hvor der blev taget billeder og noter, som er blevet renskrevet og organiseret efter en struktureret observationsguide (se appendiks A). Observationerne blev foretaget i overensstemmelse med specifikke observationspunkter såsom fysisk

orden og strukturering af stedet, personer og sociale interaktioner på stedet og nedskrevet som feltnoter. Observationerne havde således fokus på at beskrive (1) husets rumlige orden og struktur, (2) persongalleriet i huset og (3) sociale interaktioner mellem borgere og sundhedsprofessionelle i huset. Efterfølgende er feltnoterne fra alle sundhedshusene blevet gennemlæst og kodet systematisk i forhold til de materielle scripts, vi finder i materialet, forstået som den måde, hvorpå de fysiske rammer organiserer den borgerrettede indsats.

Trods forskelle kan vi på baggrund af observationsnoterne og billederne, som blev taget af husenes indretning, udlede tre væsentlige materielle scripts, som gør sig gældende i alle sundhedshuse: (1) *placeringens materielle script*, (2) *indretningens materielle script* og (3) *informationsobjekters materielle script* (se appendiks B i det supplerende materiale). Selvom de respektive scripts ikke er fuldstændig adskillelige i praksis, ikke mindst script to og tre, fremhæver vi dem her som tre distinkte analytiske kategorier, fordi de bliver forvaltet forskelligt, som analysen også vil vise.

Ud over observationer blev borgere, der besøgte de pågældende sundhedshuse, spurgt, om de ville medvirke i et interview. Alle borgere blev udvalgt på baggrund af besøg i det pågældende sundhedshus og spurgt på stedet, om de var interesseret i at blive interviewet om deres besøg. I modsætning til udvælgelsen af sundhedshusene blev borgerne ikke strategisk udvalgt, men udvalgt, fordi de tilhørte gruppen af borgere, som besøgte det pågældende sundhedshus (*convenience sampling strategy*) (Weiss, 1994: 24-26). Der blev i alt gennemført 22 interviews med borgere. Til at indsamle viden om borgerne blev der gennemført kortere interviews af højst 45 minutters varighed. Der blev anvendt en semistruktureret interviewguide rettet mod borgernes holdninger og forventninger til deres sundhedshus samt deres bevæggrunde for at komme i sundhedshuset (se appendiks A).

De 22 borgerinterview fordeler sig på 14 sundhedshuse, og alle 22 var på vej til eller fra et besøg i sundhedshuset (se appendiks A). Der var altså ingen borgere til stede under observationerne i fem af de undersøgte 19 sundhedshuse, på trods af at disse blev gennemført på de mest sandsynlige tidspunkter for borgerbesøg, udledt på baggrund af den større indledende undersøgelse. Med undtagelse af en kvinde på 35 år, der fulgte et kræftrehabiliteringsforløb, var alle over 50 år og havde en eller anden form for sundhedsproblematik. Langt de fleste skulle til en form for genoptræning i forbindelse med et kræftforløb, et diabetesforløb eller som led i et livsstilsforløb. En enkelt borger skulle dog ikke til nogen bestemte aktiviteter den pågældende dag, men var taget til sundhedshuset for at få en kop kaffe. Samtlige huse er organiseret med adgangskrav til rehabiliteringsforløb (det kræver en henvisning fra enten læge, hospital eller

kommunal rådgiver at få adgang til et planlagt rehabiliteringsforløb) og fri adgang til sundhedsfremmeforløb. Borgerne minder på den måde om hinanden, hvad angår deres alder, ærinde, og hvordan de har fået adgang til husene.

Vi interviewede otte mænd og 14 kvinder, og ingen af dem var stadig aktive på arbejdsmarkedet. Nogle var pensionerede eller sygemeldte, mens andre var førtidspensionerede. Uddannelsesmæssigt var der forskelle, men der var ingen tydelige grupper blandt de 22. En kvinde var pensioneret billedkunstlærer, en anden baker og kok, mens to var udlært isenkræmmere, og et par stykker uddannet fra henholdsvis grundskolen og en ungdomsuddannelse. Derudover var der en tidligere kjolesyerske, en håndværker, en fra restaurationsbranchen og endelig en god håndfuld, hvis uddannelsesbaggrund vi ikke kender (se appendiks B).

Interviewene blev transskriberet ordret. Både interviewtransskriptioner og observationsnoter blev herefter anonymiseret og kodet for at lære om dimensionerne i materialet (Charmaz, 2006). Disse kodninger blev efterfulgt af lukkede kodninger af udvalgte vigtige dimensioner, vurderet på baggrund af den indledende åbne kodning (Miles, Huberman og Saldana, 2014). Analyseudkast og fortolkninger af det kodede materiale blev diskuteret løbende af de to forfattere for at sikre kode- og fortolkningsreliabilitet. Dokumentation for indsamling og analyse er samlet i appendiks A (sundhedshuse, interviewguide og observatiionsguide) og appendiks B (borgerklassifikation og kodelister).

## Sundhedshusenes materielle scripts og organisering af borgerinteraktion

Borgerne er glade for at komme i deres sundhedshus. Det er ikke så mærkeligt, eftersom de selv har valgt det. Det betyder også, at borgerne har det tilfælles, at de har valgt huset til fremfor at ”nøjes” med de behandlinger, de kan få på hospitalet og hos deres praktiserende læge. Borgerne oplever således generelt set sundhedshusene positivt og fremhæver åbenhed som en særlig grund hertil. Mange beskriver, at der ikke er de samme formelle rammer som fx på et sygehus, hvilket de sætter pris på.

### *Placeringens materielle scripts*

Mange af sundhedshusene er placeret i tidligere sygehuse eller nedlagte kommunale bygninger i udkanten af byen, andre ligger i bymidten, mens nogle er beliggende i beboelsesområder. Sundhedshus D er eksempelvis at finde i et tidligere sygehus, og stedet minder næsten om en lille bydel. Her er distriktpsychiatri, fodklinik, høreomsorg, akupunktur og massage, psykologcenter, klinisk diætist, stressfri.com, sexolog, øjenkirurgisk klinik, fysioterapeut, specialiserede

de aflastningspladser samt sundhedsfremme og forebyggelse. Bybussen holder lige uden for huset, og stedet har gennemgået en større renovation i forbindelse med oprettelsen af sundhedshuset.

For sundhedshus P forholder det sig anderledes. Det ligger ca. fem kilometer fra centrum i en mindre betonbygning i et beboelsesområde. Her er ikke så mange tilbud samlet, men stedet tilbyder træningsfaciliteter, muligheder for at blive vejret og have samtaler om blandt andet livsstil. Selve sundhedshusets placering bidrager med et væsentligt materielt script, da placeringen får en særlig invitationskarakter, som medierer adgangen til huset. Til at illustrere denne invitationskarakter kan sundhedshusene i en større dansk by bruges som eksempler (sundhedshus I og H).

Sundhedshus I ligger i stueetagen af en nybygget boligblok i et centralt beliggende boligområde fem minutters gang fra centrum. Stedet er ikke nemt at finde og er ikke et sted, man lige kommer forbi, medmindre man bor i området. Det ligger en smule afsides, og man skal vide, at det eksisterer, og hvor det ligger, for at finde det. Foran bygningen er der parkeringspladser og cykelskure samt et busstoppested. Selvom området, hvor sundhedshuset ligger, er tæt på centrum, virker det alligevel meget øde. Nogle få mennesker går rundt i området, og enkelte cyklister kommer kørende forbi. Alt i alt er der meget stille, og ikke særlig mange mennesker observeres i sundhedshuset.

En kvinde fra sundhedshus L, der minder om sundhedshus I, og som er i huset efter et kost- og motionsforløb, siger:

Jamen, det er jo den støtte og åbenhed, man møder her. Det ... jeg har aldrig følt mig set ned på, selvom man var anderledes end almindelige mennesker jo (17. Sundhedshus L).

Kvinden kobler stedet med sin selvfølelse og udtrykker dermed noget meget vigtigt omkring organiseringen af møder mellem "system og borger": Borgernes identitetsfølelse er med, når aktiviteter og målgrupper planlægges administrativt og politisk. Det kan, som vi også skal se i det følgende, være de helt små marginaler, der afgør, hvilke forventninger et hus signalerer til de besøgende. Det gælder fx i forhold til, hvordan husene organiserer deres formelle interaktion med borgerne, og hvordan disse så ender med at "virke".

Til sammenligning ligger sundhedshus H i midtbyen ca. fem kilometer fra to større boligområder. Bygningen er forholdsvis let at finde, og når man ankommer til stedet, får man et indtryk af, at det er et sted, som bliver brugt. Bygningen er omgivet af en græsplæne, en udendørs basketballbane, en stor grill og en stor legeplads, som hører til en idrætsbørnehave, men som også

bruges flittigt af områdets børn. Sundhedshuset ligger i forbindelse med en idrætshal i et multiaktivitetscenter, som er opført af kommunen og en lokal boligforening. Sundhedshuset er lettilgængeligt for de godt 6.600 beboere i det omkringliggende boligområde (MBBL, 2014), og husets placering i multiaktivitetscentret giver et indtryk af, at man ønsker at være tæt på stedets beboere. At sundhedshuset er lettilgængeligt, var væsentligt for flere borgere. Som en beboer i området i nærheden af det centralt beliggende sundhedshus J beskrev:

Jeg bor ikke ret langt herfra. De [sundhedspersonalet, red.] er dejligt nemme at snakke med, og jeg kender flere af dem, der er hernede. Så det er lidt sjovt (griner). Jo, jeg synes, det er dejligt at gå heromme. Også det, at det er centralt, og man skal ikke op og ned ad trapper for at komme til den ene og den anden (36. Sundhedshus J).

Sundhedshusets beliggenhed er med andre ord væsentlig for denne borgers adgang til og oplevelse af stedet. En lignende beskrivelse er at finde hos en sygemeldt mand fra sundhedshus M, hvis fysiske rammer minder om både sundhedshus H og J. Han giver en lignende stedsbeskrivelse ved brug af stemningsfulde termer:

Jamen, altså ... de tager jo imod en med åbne arme jo (...). Og de tager fat i problemerne, og de kalder en spade for en spade (...). Det er jo det, man har brug for (...). Der skal ikke pakkes noget ind (...). Og det har jeg en ... jeg har en skidegod læge, der også netop er på den måde der (...). Han siger tingene, som de er (...). Det kan jeg bedst lide (19. Sundhedshus M).

Selvom der er ligheder mellem de to sundhedshuse (H og I), heriblandt at de begge ligger i boligområder, er der alligevel stor forskel på, hvor lette de er at finde. Ved at ligge i forbindelse med et multiaktivitetscenter inviterer sundhedshus H til, at man kan komme forbi uden henvisning, fx for at få en kop kaffe. Huset er beliggende i et område med etnisk mangfoldighed, et område, der desuden betragtes som et særligt udsat boligområde (MBBL, 2014). Sundhedshus I er modsat placeret i et boligområde nær bymidten og ligger ikke i forbindelse med andre aktiviteter, der kunne trække borgere til huset. Placeringen medierer således adgangen på forskellig vis og markerer, at der kan være behov for forskellige ting i de forskellige områder. I det følgende vil vi flytte blikket fra placeringens ”udvendige” materielle scripts til indretningens ”indvendige” materielle scripts.

### *Indretningens materielle scripts*

Husenes indretning og brugen af dem varierer. Nogle steder udstråler en hyggelig atmosfære, hvor medarbejderne (sundhedspersonale og cafémedarbejdere) joker med borgerne og kender deres navne og familiære relationer. Her er caféliv og mulighed for at pleje et socialt liv (fx sundhedshus B, J og H). Andre steder bliver der lagt vægt på træningsfaciliteter og konsultation baseret på henvisning eller aftale (fx sundhedshus G og I), men flere steder blander disse to interaktionsformer sig dog også (sundhedshus E og C). Indretningens materielle scripts indeholder såvel de sundhedsprofessionelles påklædning som arkitekturen, lugten og indretningen i form af konkrete artefakter indenfor i husene. I nogle huse har de sundhedsprofessionelle en mere formel påklædning i form af hvide uniformer og navneskilte (sundhedshus K), mens de i andre huse er mere uformelt og hverdagsligt klædt (sundhedshus D). Til at illustrere indretningens materielle script vil vi begynde med et eksempel fra vores observationer i sundhedshus B.

Indgangen til bygningen virker meget klinisk. Der er lange, hvide gange, og indretningen virker ved første indtryk minimalistisk og hospitalsagtig. Det er en helt anden sag at komme op på afdelingen. Her er der farver og plads og lysindfald. Det føles som et helt anderledes sted, med en hyggelig café og en god stemning (Sundhedshus B).

I flere af sundhedshusene er linoleumsgulvet fastholdt, og det kan opleves som en duft af hospital (sundhedshus G og N) og en form for ventesalslignende indretning. Når man eksempelvis kommer ind i sundhedshus D, står der på døren: ”Hvis du har en tid til træning – tag venligst plads” (sundhedshus D). Lignende budskab er at finde i sundhedshus G, hvor der også er et venteområde til sygeplejeklinikkerne. Her står der: ”Behandling sker KUN efter forudgående aftale” (sundhedshus G). En sådan indretning inviterer til forholdsvis formaliseret social interaktion med sundhedshuset; borgeren kommer med et ærinde og ikke bare for at se, hvad det er.

I sundhedshus M forholder det sig anderledes. Her er der etableret et venteområde som en café, og der står gratis te og kaffe. Det samme gælder sundhedshus J, som ligger på gågaden og er indrettet med en reception og et venteområde med lænestole, stole og caféborde samt en massagestol. Der er gulvtæpper, og i et hjørne er der et lille børnebord med børnestole og legetøj. Der er en kaffemaskine, te, kakao og vand. Der er kunst på væggene, som kan købes, og i et hjørne står en stor glasmontre med fx massagebolde, cremer, træningsudstyr mv., som man også kan købe. Stedet skaber associationer til en mellemting

mellem en lægepraksis og et wellnesscenter. Musik spiller i baggrunden og skaber en afslappet atmosfære, og området omkring kaffemaskinen og caféen inviterer til aktivitet.

Indretningen påvirker på forskellig vis, hvordan borgerne oplever mødet. Der er nogle, for hvem interaktioner er meget ritualiserede og formelle, og som aldrig vedrører andre borgere i huset, og andre, for hvem de sociale muligheder i huset er en naturlig dimension i besøget. Disse er også karakteriseret af mindre ritualiseret og dermed mere uformel interaktion. Nedenstående citat er fra en samtale med en ældre herre fra sundhedshus D, der var henvist til sundhedshuset til et parkinsonforløb, og som gav udtryk for forholdsvis formel, ritualiseret interaktion med sundhedshuset:

I: Har du noget at gøre med de andre, der kommer i huset?

R: Nej, ikke spor. Nogle af dem kender jeg og sådan, men ellers er der ikke noget.

I: Så du kommer for din egen træning, og så tager du af sted igen?

R: Ja ja – det gør jeg. Jeg bliver kørt og hentet og bragt hertil (6. Sundhedshus D).

Den ældre herres interaktion med sundhedshuset understøttes af den meget tydelige lægekliniske indretning med reception, venteværelse og behandlingsrum, der inviterer til ritualiseret patientadfærd, der er ordnet efter de professionelle tidsskema.

Der er også eksempler på, at borgerne hæfter sig mere eksplicit ved indretningens materielle script, fx en kvinde, der bruger sundhedshuset til kost og motion:

I: Når du kommer hertil, hvad er det så, du forventer, at der sker omkring dig i det her hus?

R: Der er jo de der ting i huset, som man kan gå til, eller noget genoptræning, eller ... Men der er jo caféen her som samlingssted, og så er der også foredrag her indimellem (3. Sundhedshus C).

Når vi kigger på hvert enkelt interview og ser, hvordan sundhedshuset tilskrives værdi af borgerne, er det svært at adskille deres praksisbeskrivelse fra den måde, hvorpå de interagerer med andre i huset og med faciliteterne i huset. Der, hvor besøget tilskrives værdi af borgerne, kobles det ikke entydigt til det enkelte sundhedstilbud, men også generelt til borgerens liv og til den meningshorisont, vedkommende kommer med. For nogle borgere var dette meget in-



dividuet bestemt, og de forstod snarere sig selv som patienter end som borgere med medejerskab af huset, mens det for andre var tegnet af de sociale relationer med de sundhedsprofessionelle og med de andre borgere i huset. Disse så ikke sig selv som patienter på besøg hos en ekspert, men snarere som lokale medborgere, hvis besøg i sundhedshuset flettede sig ind i deres dagligdag som én ud af mange begivenheder, der kendetegnede deres liv og gang i byen.

Det viser, at fysiske rammer aldrig kan determinere borgernes oplevelser og adfærd i sundhedshusene, men kan understøtte forskellige identitetshandlinger, som også Goffman peger på med sit begreb social identitet. De fysiske rammer medierer bestemte interaktionsformer og er på den måde med til at indramme den scene, hvorpå borgerne står, når de er på besøg i sundhedshuset.

Det er naturligvis ikke kun selve modtagelsesområdet, som er væsentligt for interaktionerne på stedet. Sundhedshusene rummer også en række artefakter, som markerer stedets aktiviteter, og hvad der er i fokus. Det, at mange sundhedshuse eksempelvis har indrettet et område, hvor man kan måle sin vægt og fedtprocent, markerer et fokus på sundhedsfremme og vægt blandt husets brugere (sundhedshus P, Q og B). At sundhedshusene også mange gange indeholder samtalerum, hvor sundhedsprofessionelle kan føre samtaler med borgere om livsstil (sundhedshus B), eller trænings- og køkkenfaciliteter, hvor borgere kan lære om sunde kostvaner, er ligeledes med til at signalere, hvad der er i fokus – om det eksempelvis er socialt samvær eller træning og kost.

En mand fra sundhedshus H tilskriver sundhedshuset værdi ud fra dets indretning og kobler det senere i interviewet til en større samfundsmæssig dagsorden omkring ret til sundhed og fordele ved at kunne være fælles om at træne:

Ja. Jeg synes, det er et dejligt sted. Det er stort og pænt. Og der er vigtige apparater til at træne, som passer til folks helbred og alder, og jeg synes, at det er fint, at kommunen har lavet sådan et sted til patienter eller ikke patienter, men folk, der fejler noget i deres sundhed, så de ikke kan træne på almindelige institutioner (13. Sundhedshus H).

Når vi kigger på tværs af materialet, ses det, at nogle borgere forbinder huset med en meget afgrænset aktivitet, mens andre ser aktiviteterne i lyset af mange andre interaktioner og aktiviteter i huset. Indretningens materielle script er således på flere måder retningsanvisende i forhold til, hvilke interaktioner der kan og bør finde sted. Hvor en caféopsætning kan invitere til uformel interaktion, kan et skilt, hvor der står: ”Behandling sker KUN efter forudgående aftale”, invitere til en anden form for formaliseret interaktion. Sidstnævnte

eksempel trækker tråde ind i det tredje og sidste mønster af scripts, som vi vil beskrive som informationsobjekters materielle scripts.

### *Informationsobjekters materielle scripts*

Flere af sundhedshusene er udstyret med forskellige informationsobjekter i form af infoskærme, blade og foldere. Grundlæggende har informationsobjekterne en disciplinerende funktion, der dels søger at understøtte borgernes opmærksomhed mod en bestemt adfærd, dels normativt guider borgerne i deres brug af huset. Illustrationer på førstnævnte kan eksempelvis omhandle sundhedsfremmende aktiviteter i kommunen. I sundhedshus K er der eksempelvis en fladskærm, hvorpå der kører forskellige sundhedsinformationer fra regionen. Også i sundhedshus M anvender man en infoskærm til at bringe oplysninger fra borgernes sundhedsmagasin. Her er indslag og anvisninger om eksempelvis håndhygiejne. Det er imidlertid ikke kun digitale informationsobjekter, som ses i sundhedshusene. Flere steder tog informationsobjekter en mere analog form. Det kunne eksempelvis være stativer med brochurer og reklamer for forskellige arrangementer såsom gåture for kvinder, fodbold for voksne mænd hver tirsdag, legestue for børn om lørdagen (sundhedshus H) eller et kort over kommunen, hvor det er angivet, hvad der er af sundhedsfremmende aktiviteter i kommunen (sundhedshus O).

Informationsobjekterne fortæller således borgeren, hvad han eller hun bør interessere sig for i sit ærinde i sundhedshuset, men kan også fungere som en normativ guide i forhold til brugen af huset. Tv-skærme og tavler med overblik over dagens træningshold og aktiviteter og it-systemer til at registrere aktivitet i huset var i flere huse med til at guide borgeren. Når man eksempelvis ankommer til sundhedshus I, er der et sæt røde fodspor på gulvet, som fører hen til en stor fladskærm. På skærmen skal man angive, om man "har en aftale", "kommer uden aftale" eller "ikke kan huske hvem man har en aftale med". Hvis man trykker på "jeg har en aftale", dukker der billeder op af alle de ansatte, og man skal trykke på kontaktpersonens billede. Som nedenstående feltnote illustrerer, gør anordningen i sundhedshus I også, at et administrativt script bliver synligt i det materielle script:

Mens vi står og får en kop kaffe, ankommer en ældre dame. Hun er lille og tæt af bygning. Hun spørger efter Mia [anonymiseret, red.]. Anne [anonymiseret, red.] viser hende, hvordan hun skal melde sin ankomst på fladskærmen, hvortil damen responderer: "Det er vel nok moderne." Sundhedskonsulenten Pia [anonymiseret, red.] kommer derefter og henter hende, de hilser på hinanden – det er første gang, damen er i sundhedshuset (Sundhedshus I).

Eksemplet illustrerer, hvordan informationsobjektet ikke bare fungerer som en neutral, bekvemmelig anordning, men at den afkræver borgerne, at de dels har en aftale på stedet, men også samtidig underlægger sig et bestemt administrativt script. Borgeren kan ikke bare blive henvist til Mia uden om registrerings-systemet, selvom hun ytrer en art modstand ved at kalde det ”moderne” i en ironisk tone. Selvom informationsobjektets materielle scripts er tæt forbundet med indretningen, er de alligevel mere end indretningen i sin umiddelbare fremtoning. De kan med andre ord invitere borgerne til at engagere sig på forskellig vis, ligesom de kan beskrive, hvilke forventninger til social interaktion med fx personalet et givent sundhedshus har.

## Materielle scripts og organiseringen af borgeren

De materielle scripts ser ud til at engagere borgerne i sundhedshusene på forskellig vis. Det forhold, at borgerne i nogle sundhedsindsatser skal have en aftale (fx rehabilitering i sundhedshus G), forpligter på en særlig måde, mens det forhold, at de til andre indsatser kan gå lige ind fra gaden (fx sundhedshus J), engagerer dem på en anden og mere afslappende måde. Det gælder eksempelvis, når borgerne i nogle sundhedshuse skal registrere sig på en skærm (fx sundhedshus I), hvilket markerer, at et administrativt script overskriver en social logik om, at man ikke behøver trække et nummer, når der ikke er andre mennesker i kø. Derfor er det væsentligt at betone, at i forhold til borgernes oplevelse og sociale interaktion med sundhedshusene er de lokale materielle scripts ikke neutrale. De bidrager til at forme den måde, hvorpå borgere forstår sig selv som bruger af, i dette tilfælde, sundhedshusene. Vi forsøger med vores fokus på materielle scripts at understrege og argumentere for, at de materielle scripts både indrammer sundhedshuset bogstaveligt, men at der også hele tiden er en fortolkningsopgave i spil. Vi kan naturligvis ikke afprøve, om én borger med sine referencer, særegne socialisering og autobiografi vil reagere forskelligt i forskellige fysiske rammer. Men vi kan se, at borgerne ligner hinanden på rigtig mange områder, og at de alligevel tilgår huset og beskriver deres oplevelse og værdien heraf forskelligt med reference til sundhedshusets placering, indretning og informationsobjekter.

Når vi ser på borgernes oplevelser af at komme i et sundhedshus, kan vi se, at der hverken er en prototype på det gode eller det dårlige sundhedshus. Vi finder, at sundhedshusene ”inviterer” og organiserer borgerne på forskellig vis. De fysiske rammer kan styrke og begrænse karakteren af sociale interaktioner, så borgerne enten får en oplevelse, der er præget af ritualiseret og formel adfærd, eller en oplevelse præget af mere uformel og afslappende adfærd. Mere præcist foreslår vi at formulere vores fund som en hypotese omkring fysiske rammer

og social interaktion, der hævder, at graden af ritualiseret social interaktion afhænger af, hvor formaliseret den fysiske indretning omkring modtagelse og behandling af borgerne er.

## Konklusion

I denne artikel har vi undersøgt, hvordan mødet mellem borger og den offentlige sektor medieres af organiserings fysiske rammer. I analysen kan vi se, at borgerne forsøger at følge de materielle scripts, som stedet tilbyder. Vi ser eksempelvis en afventende eller formel, ritualiseret adfærd, hvor borgeren ankommer, venter, modtager behandling og forlader stedet igen, eller en mere interagerende, uformel adfærd, hvor borgeren ankommer, snakker med andre borgere og professionelle, modtager behandling, snakker lidt igen, for så at forlade stedet. Vores materiale indikerer, at der sker en forskellig grad af ritualisering af eksempelvis det materielle script i et informationsobjekt. Det skaber en ritualiseret atmosfære, hvor borgerne positioneres mere passivt og klinisk end steder, hvor borgerne beskriver en hyggelig atmosfære, og hvor sundhedshuset tager sig mere borgernært ud med eksempelvis cafémiljøer og uformel social interaktion.

Med udgangspunkt i Goffmans (1971) og Latours (2005) betoning af den materielle indramning og de materielle scripts har vi argumenteret for, at det giver et ufuldstændigt billede af, hvad der skaber mening og identitet i mødet med det offentlige, hvis vi alene forstår mødet som struktureret af regulative, normative og kulturelle institutioner. Igennem analysen af borgernes oplevelser af at komme i lokale sundhedshuse har vi undersøgt, hvordan materielle scripts nok indrammer, men aldrig bestemmer borgernes sociale interaktioner.

Ovenstående afføder naturligvis spørgsmålet: Hvad eller hvem former stedets rammer? De fysiske omgivelser eller situationens indramning har naturligvis bindinger til et institutionelt rammeværk (eksempelvis omhandlende sundhed, borgers rettigheder, administration), som bidrager til at understøtte bestemte fysiske rammer og interaktionsordener. Vores analyse understøtter på den måde Barleys (2008: 493) og Goffmans (1967) opfordring til at komme tæt på den praksis, hvor institutioner, traditioner og ritualer for adfærd udfoldes.

Vores studie bidrager således dels til den forholdsvis begrænsede mængde af organisationsstudier, der beskæftiger sig med organiserings materialitet (West og Davis, 2011; Monteiro og Nicolini, 2015; Dubois, 2010), og dels til en nuancering af det organisationsbegreb eller de organisatoriske forhold, som er at finde i meget litteratur omkring den sociale interaktion mellem frontlinjemedarbejder og borger (Caswell og Høybye-Mortensen, 2015; Brodtkin, 2011; Soss, Fording og Schram, 2011). Her kan man også trække en (overset) tråd

til frontlinjeforskningen og argumentere for, at de fysiske rammer kan virke som en materiel copingstrategi, idet de kan bruges til at mestre og kontrollere typen og mængden af social interaktion med borgerne. Vi argumenterer for, at studiet af mødet mellem borgere og den offentlige sektor bør inkludere materielle aspekter og ikke blot begrænse sig til et teoretisk fokus på idealtypiske institutionelle logikker eller mellemmenneskelige relationer. Pointerne fra ovenstående er ikke kun væsentlige for organiseringen af sundhedshuse, men også for de tusindvis af andre møder, borgerne har med offentlige organisationers fysiske rammer.

## Litteratur

- Barley, Stephen R. (2008). Coalface institutionalism, pp. 491-518 i Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin og Roy Suddaby (red.), *The Sage handbook of organizational institutionalism*. London: Sage.
- Brodtkin, Evelyn Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21: 253-277.
- Caswell, Dorte og Matilde Høybye-Mortensen (2015). Responses from the frontline: How organisations and street-level bureaucrats deal with economic sanctions. *European Journal of Social Security* 17 (1): 31-51.
- Charmaz, Kathy (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Darr, Asaf og Trevor Pinch (2013). Performing sales: Material scripts and the social organization of obligation. *Organization Studies* 34 (11): 1601-1621.
- Dubois, Vincent (2010). *The bureaucrat and the poor: Encounters in French welfare offices*. Routledge.
- Goffman, Erving (1961). *Asylums: Essays on the social situations of mental patients and other inmates*. Oxford: Doubleday.
- Goffman, Erving (1963). *Stigma: Notes on a spoiled identity*. Jenkins, JH & Carpenter.
- Goffman, Erving (1967). *Interaction ritual: Essays on face-to-face behavior*. New York: Anchor Books.
- Goffman, Erving (1971). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Chicago: Northeastern University Press.
- Goffman, Erving (1983). The interaction order: American Sociological Association, 1982 presidential address. *American Sociological Review* 48 (1): 1-17.
- Goffman, Erving (1990). *The presentation of self in everyday life*. New York: Anchor Books.
- Harrits, Gitte Sommer og Marie Østergaard Møller (2011). Categories and categorization: Towards a comprehensive sociological framework. *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory* 12: 229-247. <http://doi.org/10.1080/1600910X.2011.579450>.

- 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.
- Harrits, Gitte Sommer og Marie Østergaard Møller (2016). *Forebyggelse og bekymring: I professionel praksis*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hupe, Peter L., Michael J. Hill og Aurelien Buffat (2015). Introduction: Defining and understanding street-level bureaucracy, pp. 3-24 i Peter L. Hupe, Michael J. Hill og Aurelien Buffat (red.), *Understanding street-level bureaucracy*. Bristol: Policy Press.
- Latour, Bruno (1992). Where are the missing masses? The sociology of a few mundane artifacts, pp. 225-258 i W. E. Bijker og J. Law (red.), *Shaping technology/building society: Studies in sociotechnical change*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Latour, Bruno (2005). *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann. ed.: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- May, Peter. J. og Søren Winter (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (3): 453-476.
- MBBL (2014). Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. Liste over særligt udsatte boligområder pr. 1. december 2014. København K. <https://www.trafikstyrelsen.dk/-/media/Dokumenter/10%20Bolig/Bolig/Almene%20boliger/Ghettoomr%C3%A5der/liste-over-saerligt-udsatte-boligomraader-dec-2014.pdf> (15. marts 2018).
- Miles, Matthew B., Michael Huberman og Johnny Saldana (2014). *Qualitative data analysis: A method sourcebook*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Møller, Marie Østergaard (2016). "She isn't someone I associate with pension": A vignette study of professional reasoning. *Professions and Professionalism* 6 (1). DOI :<http://dx.doi.org/10.7577/pp.1353>.
- Møller, Marie Østergaard og Helena O. Stensöta (2017). Welfare state regimens and caseworkers' problem explanation. *Administration & Society*. DOI: 10.1177/0095399717700224, pp. 1-29.
- Monteiro, Pedro og Davide Nicolini (2015). Recovering materiality in institutional work: Prizes as an assemblage of human and material entities. *Journal of Management Inquiry* 24 (1): 61-81.
- Nicolini, Davide, Jeanne Mengis og Jacky Swan (2012). Understanding the role of objects in cross-disciplinary collaboration. *Organization Science* 23 (3): 612-629.
- Pedersen, Birthe M. og Steen Rank Petersen (red.) (2014). *Det kommunale sundhedsvæsen*, 1. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.

- Scott, W. Richard (1995). *Institutions and organizations: Foundations for organizational science*. London: A Sage Publication Series.
- Soss, Joe, Richard C. Fording og Sanford Schram (2011). *Disciplining the poor: Neoliberal paternalism and the persistent power of race*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sundhedsministeriet (2010). *Sundhedsloven*. LBK nr. 913 af 13/07/2010. København: Sundhedsministeriet.
- Thornton, Patricia H., William Ocasio og Michael Lounsbury (2015). *The institutional logics perspective*. John Wiley & Sons.
- Tummers, Lars, Vicki 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 Berkel, Rik og Eva Knies (2016). Performance management, caseloads and the frontline provision of social services. *Social Policy & Administration* 50: 59-78. DOI: 10.1111/spol.12150.
- Van Marrewijk, Alfons og Dvora Yanow (red.) (2010). *Organizational spaces: Rematerializing the workaday world*. Edward Elgar Publishing.
- Weiss, Robert S. (1994). Respondents: Choosing them and recruiting them, pp. 15-37 i *Learning from strangers: The art and method of qualitative interview studies*. New York: Free Press.
- West, Karen og Paul Davis (2011). What is the public value of government action? Towards a (new) pragmatic approach to values questions in public endeavours. *Public Administration* 89 (2): 226-241.
- Yanow, Dvora (2003). *Constructing "Race" and "Ethnicity" in America*. New York: Taylor and Francis.

# Anmeldelser

David Mayhew, *The Imprint of Congress*, New Haven/London: Yale University Press, 2017 (167 sider).

Hvis en dansk statskundskabskollega forkyndte, at han eller hun havde tænkt sig på godt 100 sider at lave en mere eller mindre historisk analyse af, hvordan Folketinget varigt har påvirket det danske samfund siden 1849, ville et nærliggende svar være: ”Måske skulle du droppe en del årtier”. Det er jo en omfattende problemstilling, som man kan dø med – og af. Skifter man så 1849 ud med 1789 og Folketinget med den amerikanske kongres, bliver problemstillingen ikke mindre omfattende. Ikke desto mindre har den aldersmæssigt, men ikke forskningsmæssigt pensionsmodne Yale-professor og kongresforsker David Mayhew skrevet en bog på 116 siders brødtekst med netop denne problemstilling: ”What has been Congress’ imprint on American society and life [since 1789, HJ]?” – hverken mere eller mindre!

Med *imprints* mener Mayhew ikke politiske målsætninger og heller ikke træk ved de politiske beslutningsprocesser, men derimod varige policy-effekter på det amerikanske samfund af Kongressens lovgivningsbeslutninger, som jo er truffet i med- og modspil til skiftende præsidenter. Mayhew vil altså adskille indholdet og effekterne af Kongressens selvstændige policy-indsats fra præsidentens/”administrationens” indsats, hvilket ikke er let. Ydermere er indlagt et komparativt element med tilhørende udblik til andre lande for at spore transnationale impulser, som også har påvirket USA. Så forfatteren hopper ikke over, hvor gærdet er lavest.

Det giver sig selv, at der for at håndtere en problemstilling af den karakter må træffes nogle skønsbaserede og håndfaste beslutninger om, hvad der (ikke) er relevant. Og der skal også håndfaste principper til gennemførelse af analysen. I praksis bliver analysen gennemført ved, at Mayhew søger at fastlægge de transnationale impulser og tilhørende imprints. Mayhew identificerer 13 sådanne mere eller mindre transnationale impulser og imprints. De analyseres kronologisk i grupperinger gennem fem kapitler. Således analyseres i det første substanskapitel under overskriften, ”Building a State and a Nation” som de første tre impulser ”Launching the New Nation”, ”Continental Expansion” og ”National Consolidation”. Mayhew behandler de resterende ti impulser på tilsvarende vis i fire efterfølgende kapitler. Og læseren bliver ført vidt omkring. Overskrifterne på afsnittene for de ti øvrige impulser antyder bredden i emnerne: ”Building an Industrial Economy”, ”Taming the Corporations and the



Rich”, “The Rise to World Hegemony”, “Responding to the Great Depression”, “Building a Welfare State”, “Postwar Prosperity”, “Civil Rights”, “Neoliberalizing the Economy” og – som de kronologisk to senest tilkomne – “Climate Change” og “Long-Run Debt and Deficit”.

For hver impuls søger Mayhew så at identificere og vurdere Kongressens indsats og dens effekter i sammenhæng med de skiftende præsidenters indsats. Mere præcist søger Mayhew at vurdere, hvorvidt indsatsen i forhold til den pågældende impuls var *executive-led*, dvs. drevet af præsidenten og administrationen, eller om Kongressen var primus motor. Trods fuld bevidsthed om partidimensionen kan man se, at Mayhew af omfangsmæssige grunde et stykke af vejen er tvunget til at se på Kongressen som en enhedsaktør.

Men som nævnt kommer læseren vidt omkring. For at udstille analysens spændvidde ved blot i flæng at nævne nogle politikområder eller dele heraf, som inddrages i de relevante sammenhænge, gælder det: udenrigspolitik, træk ved andre vestlige politiske systemer, miljøpolitik, energipolitik, jernbanesystemet, borgerkrigen, forskelle på skiftende præsidenters politik, motorvejssystemet etc. Undervejs falder der også et par humoristiske bemærkninger af. Mayhew fremhæver som en del af analysen af ”Continental Expansion” et eksempel fra 1780’erne hos en forløber for Kongressen, som præsterede et topmål af rationalistisk planlægning: På et kort over de dengang ikke helt så udbredte forenede stater var al offentlig jord inddelt i mindre jordlodder, som så skulle sælges billigt. Mayhew, der tidligere har begået en klassiker om kongresmedlemmers genvalg, konstaterer på den baggrund: ”It was a wonder that any incumbent ever lost an election. They all had a continent of land to hand out”! (s. 28). Mayhew karakteriserer fænomenet som ”lovgivningspopulisme”, der satte sig varige spor ved at trække USA i retning af at være en nation af småbønder.

Men hvordan ser resultatet så mere overordnet ud for Kongressens vedkommende? For cirka ”to en halv” af de tretten impulser tildeler Mayhew Kongressen en hovedrolle i forhold til præsidentsiden. Det gælder beskatning og regulering gennem lovgivning fra knap 1850’erne til 1950’erne vedrørende ”Taming the Corporations and the Rich”. Og det gælder ”Climate Change”, hvortil miljøpolitik medregnes, tilbage til 1970’erne. Det generelle billede, som Mayhew tegner, og som måske ikke er overraskende, er, at de amerikanske præsidenter i væsentlig højere grad end Kongressen har haft hånden på rattet med hensyn til regulering på de pågældende tretten områder. Kongressen har mere haft rollen som samarbejdspartner eller vetospiller – et udtryk som Mayhew dog ikke selv benytter.

Mayhews overordnede konklusion inviterer til et andet overordnet og afsluttende spørgsmål: På hvilken måde har Kongressen primært haft betydning i

det amerikanske samfund og for dets udvikling? Mayhews korte svar er, at Kongressen først og fremmest har haft betydning ved at legitimere lejlighedsvis konfliktfyldte beslutninger. Mayhew går ikke tæt ind på indholdet af legitimeringsbegrebet, som heller ikke er let håndterbart. Det er imidlertid nærliggende at forstå ham sådan, at Kongressen blandt andet i kraft af at repræsentere mange og meget forskellige interesser har været med til at forebygge eller begrænse konflikter i det amerikanske samfund.

Bogen har nogle mere eller mindre karakteristiske Mayhew-træk. Problemstillingen bliver præsenteret meget hurtigt, i dette tilfælde i den første sætning. Skrivestilen er direkte og med korte sætninger. Dette er en styrke, men bogen får, emnets bredde og sidetallet taget i betragtning, et essayagtigt præg. Det bør ikke forlede nogen til at tro, at dokumentation mangler, eller at analysen er overfladisk. Også typisk for forfatteren er bogen forsynet med et solidt antal referencer og noter. Der er således knap 40 sider noter sat med små typer til 116 sider brødtekst! Og forfatteren holder forskningsfanen højere end gennemsnittet, når det gælder referencer. Der er sidetal på referencerne. Man savner en litteraturliste, men en sådan ville utvivlsomt forhøje sidetallet betragteligt.

Politologer og historikere med langt større indsigt i amerikansk politik og historie end denne anmelder findes der rigtig mange af, og de vil sikkert godt kunne have adskillige forbehold over for Mayhews valg og analyse af impulser og imprints. Sætter man imidlertid Mayhews bog i sammenhæng med andre dele af forfatterskabet og med forfatteren, er der tale om en forsker, som med sin produktion mere end én gang selv har sat varige spor – eller: imprints – på amerikansk kongresforskning. Ydermere har forfatteren en ufattelig detaljeret viden om Kongressen og USA's præsidenter. I en årrække har han eksempelvis kunnet nævne navne, partitilhørsforhold og valgkreds på alle de i alt 535 medlemmer af Kongressens to kamre, hvoraf de 435 i Repræsentanters Hus jo er på valg hvert andet år! Som *The Imprint of Congress* fremstår, ser Mayhew tillige ud til at bevæge sig ubesværet rundt i USA's politiske historie og lovgivning tilbage til 1780'erne og at have en god fornemmelse for udviklingen i Europa. Og den ekstremt detaljerede viden om Kongressen og dens historie har, som det fremgår, ikke afholdt Mayhew fra at kaste sig over de store spørgsmål og besvare dem med overblik. Den slags politologer findes der næppe mange af, sandsynligvis kun en enkelt. På den baggrund ligger to amerikanske udtryk forrest på tungen: *awesome* og *scary*!

Henrik S. Jensen  
Institut for Statskundskab  
Københavns Universitet

Wesley W. Widmaier, *Economic Ideas in Political Time: The Rise and Fall of Economic Orders from the Progressive Era to the Global Financial Crisis*, Cambridge University Press, 2016.

I studiet af offentlig politik er et af de helt centrale fænomener *stabilitet* og *forandring*. Hvornår – og hvorfor – ændres den offentlige politik? Offentlig politik kan forekomme kedeligt, for næsten altid sker der ingenting, eller også er de ændringer, som finder sted, så små, at det kan være det samme. Og så – et pludseligt ryk væk fra status quo. Hvordan kan vi forstå dette mønster? Det spørgsmål har optaget forskere i hvert fald siden begyndelsen af 1990'erne.

Anført af Frank Baumgartner og Bryan Jones har én retning undersøgt, hvordan såkaldt begrænset rationalitet gør det umuligt for politiske aktører at forholde sig til al den information, der tilflyder dem. Det skaber rykvis politikudvikling, når politiske aktørers begrænsede opmærksomhed svinger fra et emne til det næste. Årsagen til disse opmærksomhedsskift er dog langt hen ad vejen uden for teorien.

En anden retning, præget af blandt andre Kathleen Thelen og Paul Pierson, angriber forestillingen om, at stabilitet og forandring altid er hinandens modsætning i den forstand, at selv små, inkrementelle ændringer over tid kan have en dybdegående effekt. Det giver glimrende mening – i hvert fald for en velfærdstatsforsker som mig. Men det er jo lidt som at snyde på vægtskålen, for hvad blev der lige af de pludselige, markante forandringer?

En tredje retning fremhæver betydningen af idéer. Forfattere som Peter Hall og Mark Blyth argumenterer for, at idéer både kan påvirke, hvad politiske aktører opfatter som relevante problemer, samt hvilke konkrete policy instrumenter der er bedst til at løse disse problemer. Ligeledes kan idéer være med til at reducere usikkerhed i en situation, hvor den gamle, toneangivende idé er brudt sammen. Problemet her er dog, at teorien ikke fortæller os, hvornår den slags sammenbrud finder sted.

Uanset at man nu har haft 30 år til at blive enige, eller bare finde en plausibel løsning, er studiet af stabilitet og forandring underligt uforløst. Det er næppe nogen stor overdrivelse – men helt sikkert en fornærmelse mod mange – at sige, at vi egentlig ikke har lært forfærdelig meget nyt siden starten af 1990'erne, hvor de skelsættende bøger og artikler af Baumgartner og Jones, Pierson, Hall osv. udkom. Disse værker høstede de lavt hængende frugter fra 1980'ernes store intellektuelle innovation, ny-institutionalismen, og en eller anden har måske nok siden i stilhed spekuleret på, om det faktisk ikke også var de *eneste* frugter fra det træ.

Det er således noget af en udfordring, Widmaier – der er lektor i statskundskab ved Griffith University i Brisbane, Australien – stiller sig selv, når han kaster sig ud i opgaven med netop at forklare både stabilitet og forandring. Han trækker i sit teoriapparat på historisk institutionalisme og især idéteori. Grundpåstanden er, at politik udvikler sig i tre faser – (1) konstruktion, (2) anvendelse og (3) sikkerhed og krise. De første to trækker meget på Halls og Blyths tilgange, så det nye er altså fase tre, hvor *the claim to fame* er, at rodfæstede idéer kan give anledning til fejlopfattelser og fejlregninger af virkelighedens problemer – og dermed skabe en krise omkring de dominerende idéer. Hvis man skal være hård, vil man måske nok anføre, at også trin tre faktisk allerede er foregrebet i Halls forestilling om anomalier og paradigmesammenbrud.

Widmaiers tretrinsraket af et analyseskema anvendes derefter på de sidste hundrede års økonomiske tænkning i USA. Det er en meget omfattende øvelse. Hvis man vil vide noget om det emne, er bogen glimrende. Så ved man dét, som man siger – hvorefter man glemmer det igen. Hvor bogen kunne have haft et mere blivende bidrag – på teoriudviklingen – slår den ikke til. Ikke fordi den er dårlig, men fordi den grundlæggende ikke formår at vride sig fri af den ny-institutionelle spændetrøje. Som sådan minder bogen os om, at det nok er ved at være tid til enten at skrotte ny-institutionalismen eller holde op med at stille det samme gamle spørgsmål igen og igen. Uagtet bogens empiriske kvaliteter er den et godt eksempel på, hvordan der for tit hældes gammel vin på nye flasker i studiet af offentlig politik.

Carsten Jensen  
Institut for Statskundskab  
Aarhus BSS, Aarhus Universitet

# Abstracts

*Vibeke Lehmann Nielsen and Helle Ørsted Nielsen*

## Building a wall or a bridge: Citizens' behavior in their encounters with the public sector

We know from implementation studies that street-level bureaucrats have a significant impact on the distribution of public goods, and that their decisions are affected by the behavior of the individual citizens with whom they interact. In this way, citizens indirectly affect the implementation of public policies. Yet, we have only limited knowledge about citizens' behavior in these interactions. This article aims to build a systematic conceptual framework on citizen behavior in interaction with public agents. It builds on data from an e-survey that examines self-reported behavior of respondents in a set of hypothetical scenarios across three public sector fields, and uses cluster analysis to identify behavioral types. The analysis shows distinct behavior types in each sub-sector, but varying across areas. However, these types do not correlate with classic sociodemographic variables.

*Annika Agger and Birgitte Poulsen*

## Working in the frontline: The art of balancing between opposing demands and conflicts

According to recent studies in implementation research, the quality of the interplay between front-line staff and target groups, affects the degree to which policy is implemented. Therefore, the ability of front-line workers to balance between ensuring professional knowledge and at the same time facilitate inclusive processes is of great importance in co-production processes with citizens. Despite the growing interest in co-production and interactive processes, there are relatively few studies that focus on what happens in practice when front-line staff aims to build trust and coordinate action between conflicting interests. In this article, we investigate how front-line workers experience and handle conflicts through their work in co-production processes. Theoretically, we employ theories of street-level bureaucracy and conflict resolution. Empirically, we draw on a study of 16 front-line managers in urban renewal efforts in Malmö and Copenhagen, characterized by active involvement of citizens.

*Morten Hjortskov*

## Citizens' satisfaction with public service: A question of quality and expectations?

Satisfaction surveys are increasingly used to inform citizens and decision makers about the quality of public services. This use of satisfaction surveys demands a close relationship between citizens' satisfaction and the actual quality of the service. Research is mixed on this point, which may have large implications for the use of citizen satisfaction surveys. In this study, I investigate two aspects of the relationship between quality and satisfaction: Does an objective measure of service quality and the citizens' expectations to the public service affect the citizens' satisfaction levels? This question is investigated using satisfaction data from schools in the City of Aarhus from 2011 and 2013 as well as data from the national tests. The results show that both the objective measure of quality and citizens' expectations affect satisfaction with Danish schools.

*Mette Kjergaard Thomsen and Ulrich Thy Jensen*

## Service professionals' classification of core and complementary tasks

Non-professional actors such as volunteers, service users, and citizens increasingly contribute to the production of public services. While increased involvement of such non-professionals is expected to have positive effects on the capacity of public organizations, few studies have explored professionals' attitudes towards this trend. A central question concerns what services professionals see as core tasks that ought to be performed by professionals. We introduce a theoretical distinction between core and complimentary tasks and use a survey to investigate how health assistants employed at nursing homes classify various tasks along these two categories. Finally, we examine whether health assistants with a short and long education classify the same set of tasks differently, thereby shedding light on the importance of the degree of professionalism for the classification of concrete tasks as either core or complimentary.

*Mette Bisgaard*

## "It's like an exam": An exploratory study of target group strategies

Studies of public administration have shown that the characteristics and behaviors of citizens with whom street-level bureaucrats interact affect their decision-making. However, our knowledge about citizens' behaviors is limited. Based on qualitative interviews, this article explores how citizens prepare strategies before interacting with public authorities. The analysis shows that citi-

zens use four different preparatory strategies: They seek advice and guidance, they prepare content and documentation, they plan their attitude, and they prepare mentally. However, the analysis also shows that the citizens' preparatory strategies vary in scope and content, as reflected in four client types: the fighter, the self-propelled, the advise-seeking and the immediate client.

*Marie Østergaard Møller and Kasper Emholdt*

### Public organizational materiality: A study of physical organization and social interaction in local health houses

This article examines how the public organizational materiality of local health houses forms the social interaction of citizens with the health house, each other and the professionals. The establishment of local health houses provides a unique opportunity to study the importance of an organization's physical framework for the encounter between citizens and the public. The article is based on 22 citizen interviews and on-site observations of physical frameworks, organization of service and social interactions in 19 health houses. We show how the organization of receptions, the use of information objects and the interior design of health houses affect the citizens' social interaction in the health houses and their expectations to the meeting with the public in a concrete physical context. We find that the "locally based health services" invite citizens to more or less ritualized behavior depending on the physical and organizational framework. The article is based on a database and observation data, which are relatively rare in political science and public administration studies, and contributes to revitalizing the relatively limited micro-sociological literature of the importance of physical frameworks for public organization and management.

# Om forfatterne

*Annika Agger*, cand.techn.soc., ph.d., lektor, Institut for Samfundvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet. Hendes forskning tager afsæt i forståelser af, hvordan man skabe produktive samarbejdsrelationer på tværs af stat, marked og civilsamfund. Har publiceret videnskabeligt i en række forskningsjournals om borgerinddragelse, evaluering af demokrati og konflikthåndtering. Hendes seneste publikationer er: *Interactive policy processes: a challenge for street-level bureaucrats* (2018) med Bodil Damgaard i *Scandinavian Journal of Public Administration*; *Managing collaborative innovation in public bureaucracies* (2018) med Eva Sørensen i *Planning Theory*; *Street-level bureaucrats coping with conflicts in their everyday practices: Studies of area-based initiatives in Copenhagen and Malmö* (2017) med Birgitte Poulsen i *Scandinavian Political Studies*. E-mail: aagger@ruc.dk

*Mette Bisgaard*, ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Interesser sig for mødet mellem frontlinjepersonalet og borgere, med særlig fokus på betydningen af borgernes rolle. Med brug af både kvalitative og kvantitative metoder undersøger hun i sin ph.d.-afhandling, om der er forskel på mødres og fædres adfærd i forbindelse med samværssager i Statsforvaltningen. E-mail: mette.bisgaard@ps.au.dk

*Kasper Elmholdt*, adjunkt, Organisation og Offentlig Forvaltning, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet. Modtog sin ph.d. i organisationsstudier fra Aarhus Universitet og forsker i ledelse i offentlige organisationer med særlig interesse for organiserings materialitet samt legitimitetsproblematikker, ekspertise og brugen af ledelseskonsulenter. E-mail: elm@dps.aau.dk

*Morten Hjortskov*, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Han har skrevet en ph.d.-afhandling om borgernes evalueringer af den offentlige service med særligt fokus på tilfredshedsundersøgelser (2016) og er desuden tilknyttet Trygfondens Børneforskningscenter. Forskningsinteresser: tilfredshed, forventninger, offentlig forvaltning, uddannelsesvalg, eksperimentel metode. E-mail: mlarsen@ps.au.dk

*Ulrich Thy Jensen*, ph.d., adjunkt, School of Public Affairs, Arizona State University. Hans forskningsinteresser spænder over betydningen af ledelse for medarbejdermotivation og resultatopfyldelse samt samspillet mellem



fagprofessionelle og frivillige. Hans forskning anvender eksperimentelle metoder og er udgivet i toptidsskrifter som *Public Administration Review*, *Journal of Public Administration Research and Theory* og *Public Administration*. E-mail: Ulrich.Jensen@asu.edu

Marie Østergaard Møller, ph.d., lektor i statskundskab, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet. Hendes forskning vedrører sociale og politiske kategorier, kategorisering, frontlinjearbejde og systematiske kvalitative metoder. E-mail: mol@dps.aau.dk

Helle Ørsted Nielsen, cand.scient.pol., ph.d. og seniorforsker ved Institut for Statskundskab og Institut for Miljøvidenskab, Aarhus Universitet. Hendes forskningsinteresser omhandler målgruppers adfærd over for offentlige myndigheder og deres respons på offentlige politikker samt mere generelt policy analyse, implementering og effekter af policy instrumenter på miljø- og klimaområderne. Email: hon@ps.au.dk

Vibeke Lehmann Nielsen, cand.scient.pol., ph.d., professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hendes forskningsinteresser omhandler, ud over borger- og virksomhedsadfærd overfor offentlige myndigheder, interaktionen mellem offentligt ansatte og borgere samt offentligt frontlinepersonales adfærd og spørgsmål om såvel institutionelle som individuelle faktorerers betydning herfor. Har senest publiceret i *International Public Management Journal* og *International Public Management Review*. E-mail: vln@ps.au.dk

Birgitte Poulsen, cand.scient.adm., ph.d., lektor, Institut for Samfundvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet. Forsker i offentlig forvaltning og styring med særligt fokus på spillet mellem ministre og embedsmænd i den danske centraladministration. Seneste udgivelser inkluderer: Functional politicization among lower-ranking civil servants: Conflicts and dilemmas in Danish central government (2018) med Pernille Boye Koch, *Scandinavian Journal of Public Administration*. Street-level bureaucrats coping with conflicts in their everyday practices: Studies of area based initiatives in Copenhagen and Malmö (2017) med Annika Agger i *Scandinavian Political Studies*. Combining Centralisation and Decentralisation in Danish Public Administration med Sevasti Chatzopoulou, *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe* (2017). E-mail: bkpr@ruc.dk

*Mette Kjærgaard Thomsen*, ph.d., lektor, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Forsker i forskellige former for samspil mellem borgere og den offentlige forvaltning såsom borgernes bidrag til samproduktion, samspillet mellem fagprofessionelle og frivillige samt borgernes oplevelse af administrative byrder med særligt fokus på skoleområdet og plejehjemsområdet. Har publiceret i blandt andet *International Public Management Journal*, *American Review of Public Administration* og *Scandinavian Political Studies*. E-mail: mtho@sam.sdu.dk