

Europæisk politisk oplæg

Tillid og mistillid på frontmedarbejderniveau i offentlig politik

Forbedring af tillidsrelationerne mellem borgere og socialforvaltninger

I moderne demokratier er tillid en vigtig værdi at styre efter, særligt i vores nuværende krise-tider. Skepsis og mistillid har også en funktion, men oplyst tillid har en særlig betydning til sikring af inkluderende, afbalancerede og fredelige styringsformer. Det gælder ikke kun i forbindelse med politiske overvejelser og beslutningstagen, men også ved den politiske implementering og den offentlige drøftelse.

Dette EU-finansierede projekt har afsat en del af sit program til at undersøge relationerne mellem borgere og myndigheder ved især at fokusere på udsatte familier og frontmedarbejdere inden for socialforvaltningerne i syv lande (Tjekkiet, Danmark, Tyskland, Grækenland, Italien, Polen og Serbien). Derudover har der været en politisk dialog med faglige eksperter, hvor projektets forskningsresultater er blevet diskuteret med henblik på at identificere centrale implikationer og politiske anbefalinger.

Det er fremgået af den forsknings- og ekspert-politiske dialog, at tillid og mistillid er yderst relevant at forholde sig til, når der skal gives offentlige ydelser og støtte til udsatte familier, men det har samtidigt vist sig, at der er forskellige udfordringer og problematikker i relationerne mellem borgere og myndigheder, der kræver korrigerende politiske foranstaltninger. Faktisk er det således, at selvom borgernes relation til socialrådgivere ofte er præget af tillid, er borgernes opfattelser og meningstilkendegivelser om velfærdsydelser og institutioner styret af mistillid. På et nationalt plan er denne institutionelle mistillid relateret

til en række mangler ved koordineringen mellem ydelser og brugere. Vores forskningsresultater har vist, at sammenhængskraften går tabt i systemernes overkompleksitet. Information om systemets sammenhængskraft, borgeres rettigheder og muligheder for støtte er ikke tilstrækkeligt tilgængeligt. Det betyder, at ydelsesprocessen fremstår ugennemskuelig, da den ofte er åben for fortolkning i de forskellige forvaltninger. Borgerne konfronteres med henvendelser om at give samme information. Samtidig har frontmedarbejderne ikke tid nok til at hellige sig borgerne, da de er overbebyrdede med bureaukratiske opgaver. Frontmedarbejdernes opgaver med deres borgere bør gentænkes. Det skyldes bl.a. at udskiftning af medarbejdere påvirker kontinuiteten i relationerne. Borgerne frygter også de negative konsekvenser, det kan have, hvis de udtrykker et ønske om at ændre deres tildelte socialrådgiver.

Med udgangspunkt i forskningsprojektets resultater og den politiske dialog vi har haft med eksperter på området, opfordrer vi politiske beslutningstagere til at finde nye veje til at forbedre relationerne mellem borgere og myndigheder, særligt af hensyn til de udsatte grupper, der i høj grad har brug for offentlig støtte. Det kan gøres ved at forbedre de nuværende foranstaltninger, både på nationalt og på europæisk plan. Vi har ud fra ovenstående identificeret tre evidensbaserede anbefalinger.

#1: Sikring af gennemskuelige, rettighedsbaserede og borgercentrerede offentlige ydelser til udsatte borgere

Vi opfordrer regeringer og offentlige myndigheder til at øge gennemsigtigheden af den information, der gives og forbedre kommunikationen med borgerne, især med udsatte borgere.

Selvom de sociale ydelsessystemer i EU-landene er meget komplekse og indebærer at der i nogen grad foretages skønsmæssige tiltag, bør politikere og offentlige institutioner bestrebe sig på at **formidle forståelig, grundig og specifik information til borgerne om deres muligheder for at modtage offentlig hjælp og adgang til offentlige tjenester**. Vores forskning peger på, at disse oplysninger bør være tilgængelige, uden juridisk jargon. De bør være eksplicitte i forhold til **borgerens rettigheder**, og de bør angive, hvilke eksakte kriterier, der tages højde for, når der tildeles en skønsmæssig ydelse.

Oprettelsen af et **one-stop-point** – som eksempelvis oprettelsen af et modtagerteam eller en modtagerskranke - er et godt værktøj, der kan være med til at skabe større gennemskuelighed og forbedre informationsniveauet for borgerne. Et 'one-stop-point' kan også forbedre koordineringen og adgangen til forskellige ydelser og sikre et mere personligt møde med de relevante institutioner.

En anden vigtig pointe er, at der bør **fastlægges grænser for hvor mange dokumenter**, det er nødvendigt at udfylde, når borgerne søger om sociale ydelser. Det gælder også de forudgående informationer som dokumenterne skal indeholde. Et sådant initiativ kan mindske

den overbelastning som mange modtagere af offentlige ydelser oplever, når de søger om hjælp. **Krav og procedurer for at bevilge ydelser og tjenester bør være sammenhængende indenfor den givne institution**. Borgernes oplevelse af at få eller blive nægtet adgang til velfærdsydelser afhænger af sagsbehandlerens individuelle vurdering. Adgangen er samtidig væsentlig forskellig indenfor de forskellige institutioner. Vores forskning viser, det fører til borgernes opfattelse af, at adgangen til social velfærd er betinget af tilfældigheden i at "få tildelt en hjælpsom sagsbehandler". Dette underminerer igen borgernes tillid til velfærdssystemerne.

Derudover er der i særligt fragmenterede sociale ydelsessystemer behov for **en øget koordinering af alle ydelser**. En øget koordinering kan afhjælpe de endeløse henvisninger af mennesker, som søger hjælp fra én institution til en anden, og det kan mindske borgernes følelse af "at gå tabt i systemet".

I den forbindelse skal **digitaliseringen** tages mere alvorligt. Vi opfordrer dog til en nuanceret implementering af digitalisering, da det både har potentiale, men også indebærer en vis risiko. Digitalisering skal bidrage til at reducere bureaukrati, facilitere arbejdsgangene for socialrådgivere og øge processernes gennemskuelighed. Det skal også skabe en tillidsfuld berøringsflade med borgerne, styrke viden og kommunikation. Alligevel bør digitaliseringen begrænses mest muligt, når det gælder de direkte møder mellem socialrådgivere og udsatte borgere. En styrket digitalisering på bekostning af de direkte relationer vil bidrage til en yderligere udelukkelse af udsatte familier. Det vil øge anonymiteten og påvirke opbygningen af langsigtede relationer til socialrådgivere.

Regeringer og offentlige myndigheder bør reducere de strukturelle barrierer, som udsatte familier står over for at få adgang til ydelser, for eksempel manglende tilgængelighed for personer med handicap. Der skal udvikles tiltag, der kan afhjælpe borgernes begrænsede kendskab til forvaltningssprog og den måde, som institutioner og tjenesteydelser arbejder på, ved at bidrage med mere tilgængelige kommunikations- og informationsformer.

En anden effektiv mulighed for at skabe yderligere tillid til systemet på kan gøres ved at inddrage borgerne og sammen med dem gennemgå systemets effektivitet og problematikker. Det kan for eksempel ske ved at nedsætte brugerråd, hvor borgere og repræsentanter for de offentlige instanser mødes og sammen diskuterer problemerne og skaber løsninger på dem.

#2: Rekalibrering af sagsbehandling, støtte og værdsættelse af socialrådgivere

Politiske beslutningstagere og institutioners ledere skal forbedre socialforvalternes arbejdsvilkår. Det indebærer nødvendigvis at begrænse bureaukratisering af socialt arbejde for at sikre **frontmedarbejdernes tid til sagsbehandling og individuel kontakt**, da det har vist sig, at manglende tid er en af de store forhindringer for at udvikle tillid i relationerne mellem sagsbehandlere og borgere. For at imødegå disse mekanismer af mistillid vil vi også anbefale **at fjerne unødvendige tests og kontrollerende procedurer fra socialforvalternes arbejde**. Frontarbejdere bør fokusere på at afdække behov og løsninger og sætte borgerne i kontakt med de relevante ydelser. Det vil også bidrage til at øge kvaliteten af disse tjenester.

Der bør sikres **bedre arbejdsvilkår for socialrådgivere**, herunder passende lønninger og

psykologisk støtte, for at mindske risikoen for udbrændthed, stor personaleudskiftning og underbemanding i sociale velfærdsinstitutioner.

En styrkelse af **opfattelsen af frontarbejdere** er en forudsætning for at øge befolkningens tillid til systemet. Der bør igangsættes kampanjer – både lokalt og nationalt - der gør offentligheden opmærksom på betydningen af socialt arbejde, herunder også at mediernes portrættering af og tillæggelse af ansvar hos den enkelte frontmedarbejderne risikerer at skabe mistillid til frontmedarbejderne.

Der bør også tilbydes **kompetenceudvikling og støtteværktøjer** til frontmedarbejderne. En af de udfordringer - de står over for - er at skulle håndtere borgere med forskellige sociale baggrunde, og som samtidig oplever, at de bliver diskrimineret. Det bør prioriteres højere at udvikle frontmedarbejdernes kompetencer og give dem værktøjer, så de kan undgå partiskhed og stigmatisering i håndteringen af borgernes behov. I den sammenhæng skal der tilvejebringes viden og værktøjer til socialrådgivere for at overvinde interkulturelle, sproglige eller tilgængelighedsbarrierer, når de omgås borgerne.

#3: Styrkelse af den Europæiske Unions indsats

EU opfordres til at udvikle en mere proaktiv holdning i politiske overvejelser, social dialog og støttende foranstaltninger, som kan hjælpe medlemsstaterne med at forbedre den offentlige service, særligt hos de mest udsatte borgergrupper. For det første bør EU aktivt bidrage til at forbedre den offentlige forvaltning inden for deres medlemsstater, som et middel til at øge tillidsrelationerne til de offentlige

politikker mellem myndigheder og udsatte familier. **EU bør støtte reformer, der fører til forenkling, transparens og sikring af borgernes ret til sociale ydelser** gennem semesterprocessen og dets finansieringsinstrumenter (ESIF's genopretningspakke).

Gennem social dialog bør EU også bidrage til en øget **professionalisering af frontmedarbejderne og en større anerkendelse af deres arbejde**. Ligeledes bør EU fremme **gensidig læring og udveksling af god praksis ved at udvikle og vurdere reformer, der kan forbedre kvaliteten af rettighedsbaserede ydelser**. Det anbefales, at denne dialog og læringsproces benytter sig af eksisterende netværk og platforme. Udover disse netværk skal der på europæisk plan dog gøres mere for at sikre brugerinddragelse med henblik på at fremme gensidig forståelse og udveksling mellem offentlige myndigheder, frontmedarbejdere og borgere.

Endelig skal det nævnes, at handlingsplanen (Action Plan), the **European Pillar of Social Rights principles**, allerede har skabt vigtige muligheder, især med hensyn til udmøntningen af rettigheder i relation til social beskyttelse og inklusion. Rådets indstilling om mindsteløn, forventelig her i 2022 er også et positivt skridt fremad til at støtte dårligt stillede familier, ligesom the European child guarantee også er et vigtigt initiativ i den sammenhæng. Den europæiske 'børnegaranti' (European child guarantee) har til formål at forebygge og bekæmpe social udstødelse ved at sikre børns adgang til en række centrale ydelser: tidlig uddannelse og omsorg af børn, et funktionelt sundhedssystem, uddannelse, god ernæring samt boligstøtte. Det synes dog afgørende **at analysere og evaluere (gennem videre forskning), hvordan mekanismer for**

tillid og mistillid er blevet adresseret af European Pillar of Social Rights principles. Et emne, der vil kræve en kritisk undersøgelse, er inddragelsen af sociale samarbejdspartnere og civilsamfundsorganisationer såvel som samarbejdet med de lokale myndigheder, som er varslet, men endnu ikke systematisk håndteret med konkrete værktøjer.

Forskningsbaggrund: Understøttende evidens

De politiske anbefalinger er baseret på komparative forskningsresultater og en policy-dialog med eksperter.

Forskningsresultaterne er et produkt af et koordineret feltarbejde og analyse i EnTrust-konsortiets syv lande. Arbejdspakken blev ledet og koordineret af Maria Theiss og hendes team fra University of Warsaw. Det har genereret et righoldigt datasæt med **115 individuelle dybtgående interviews med frontmedarbejdere fra sociale velfærdsinstitutioner og 117 interviews med borgere, der får sociale ydelser**.

Disse interviews blev gennemført mellem **marts 2020 og februar 2021** i 7 lande (Tjekkiet, Danmark, Tyskland, Grækenland, Italien, Polen og Serbien), under Covid-19 pandemien og nationale nedlukningsforanstaltninger.

Forskerne har bestræbt sig på at skabe et overblik over de interviewedes subjektive forståelser af tillid og mistillid samt de tværgående faktorer, der bidrager til tillid og mistillid mellem borgere og frontmedarbejdere. Ligeledes har de tilstræbt sig på at til at afdække velfærdssystemers og det politiske systems rolle i at forme tillids- og mistillidsrelationer på et mikroniveau. Dette inkluderede en un-

dersøgelse af de nationale tillids- og mistillidskulturer. Når det kom til frontmedarbejderne var der fokus på tilgængelige (begrænsede) ressourcer, relationer til supervisere, adgang til videnskabelig viden, graden af autonomi og frontmedarbejdernes egne værdier. I borgernes tilfælde har vi kigget på betydningen af deres erfaringer med frontmedarbejderne, lokale tillids- og mistillidskulturer, herunder borgernes omgang med populistiske holdninger og individuelle karaktertræk.

Som opfølgning på forskningen af de mekanismer, der er med til at opbygge tillid og mistillid i relationerne mellem borgere og frontlinebureaukratiet, der støtter udsatte familier, blev der d. 10. december 2021 afholdt en politisk dialog med eksperter med henblik på at gennemgå resultaterne ud fra et praktiskniveau både på EU-niveau og på nationalt plan. Debatten med eksperterne som repræsentere en række organisationer med fokus på sociale ydelser (dvs. personer og familier, der lever i fattigdom), offentlige serviceudbydere, repræsentanter fra kommunerne og en NGO, der yder offentlige tjenester har givet en vigtig mulighed for at konfrontere de videnskabelige forskningsresultater og anbefalinger med synspunkter fra dem, der er involveret i arbejdet på et praktikerniveau. Dialogen har desuden bidraget med en yderligere forståelse af tillids- og mistillidsmekanismerne. Det har været med til at finjustere mulige løsninger og identificere de bedste løsninger til at løse disse komplekse relationer og reflektere over, hvordan de bedst adresserer dem på EU-niveau (Se #3).

Væsentlige resultater

Både forskningsresultaterne fra EnTrust og den politiske dialog med fagkyndige eksperter fremhæver kompleksiteten i tillids- og mistillidsrelationerne mellem modtagere af sociale ydelser og de sociale myndigheder.

Selvom de medvirkende lande har store forskelle i deres tillidsniveauer mellem de sociale velfærdsbrugere og frontmedarbejdere samt i de sociale ydelsesmodeller, der anvendes, har det vist sig, at der er nogle mekanismer, der er gennemgående for alle landene. Et af de mest forbløffende og signifikante fund viser, at de **personlige relationer** mellem brugere af sociale ydelser og socialrådgiverne generelt set **er baseret på tillid**, mens brugernes **holdninger til de sociale ydelsessinstitutionelle systemer oftere er baseret på mistillid**. Borgere og socialrådgiverne var også tilbøjelige til at være enige om, at de tillidsfulde relationer er essentielle for at hjælpe begge parter til at navigere rundt i et uvenligt, uigennemskueligt og uretfærdigt system.

Dette resultat viser, at der er et solidt grundlag for tillid på det personlige og faglige niveau, selvom denne tillid ikke nødvendigvis kan overføres til det institutionelle niveau. Forskningsresultaterne og eksperternes indsigt understreger dog, at det er vigtigt at drage nytte af dette positive udgangspunkt. Resultaterne viser, at både borgere og socialrådgivere **forstår tillid som en gensidig relation, der er baseret på tillid til hinanden, muligheden for at blotte sig og åbne op og tillid til én bestemt person**. Socialrådgivere forbandt tillid med transparans og ærlighed fra borgerens side, mens en central forudsætning fra borgernes side var, at de under samtaler med sagsbehandlere blev behandlet som mennesker, samt at de blev mødt med forståelse, hjælpsomhed, pålidelighed (evnen til at holde løfter) og professionalisme.

Mistilliden var også til stede i de pågældende interviews. Mistillid er en del af en skeptisk holdning, som både borgere og socialrådgivere har på grund af de institutionelle krav og professionelle relationer. I denne sammenhæng synes mistilliden at være knyttet til,

at socialrådgivere ikke kun er ansvarlige for at bistå udsatte familier, men også for at kontrollere borgernes egnethed, villighed og adfærd. Derfor er socialrådgiverne sat i en **ambivalent og påtvungen tillids- og mistillidsituation** i mødet med borgerne. Endnu et problem er, at nogle af de interviewede udsatte familier lagde vægt på, at de ofte fornemmer en udtalt mistillid fra sagsbehandlerens side. Denne mistillid var delvist relateret til diskriminerende oplevelser på grund af etnicitet, medborgerskab og migrationsstatus. **For både borgere og socialrådgivere er gensidigheden i relationerne en afgørende faktor for tilliden**, og for at sådanne relationer kan blive dynamiske. Tillidsbalancen og mistilliden udvikler sig over tid og tager udgangspunkt i parternes erfaringer. Vores resultater viser således, at der er behov for at give socialrådgivere et mere gunstigt arbejdsmiljø, så de bedre kan fokusere på opgaven med udsatte familier (Se #2). Inden da blev vi konfronteret med det forbløffende paradoks, **at graden af tillid til det personlige møde ofte står i kontrast til udbredelsen af mistillid til systemet**. Personlig tillid kan således ikke automatisk overføres til institutionel tillid. Det institutionelle system opfattes som **overkompliceret og bureaukratisk**, i nogle lande også som alt for **fragmenteret**, som følge af eksistensen af flere sociale ydelsesinstitutioner, der deler ansvaret for de udsatte familier. Derudover er **lave ydelser, hårde krav og kontrolmekanismer** også en mistillidsfaktor. Udover tidskrævende procedurer, mangel på gennemsigtighed og uregelmæssighed i procedurerne, er der en række praksisser, som **borgerne oplever er unfair og uretfærdige** såsom nægtelse af ydelser på grund af marginal overskridelse af ydelsesgrænsen, inddragelse af en fjern slægtning i ressourcevurdering, trusler om tvangsfjernelse af børn, eller fordi nogle grupper/personer udnytter systemet til egen vinding.

Tillid er også forbundet med opnåelse af fordele. Forbedring af kommunikationen om processen og borgernes ansvar og rettigheder er derfor væsentlig (Se #1). **Fragmenteringen og overbureaukratiseringen af systemet påvirker også socialrådgiverne, der fortalte, at de var overbebyrdet med meget komplekse opgaver, hvilket resulterer i stor udskiftning blandt medarbejderne**. Afkoblingen af den administrative behovsafklaring fra sagsbehandlingen synes at have fungeret godt i nogle lande og har medvirket til øget tillid og lettet socialrådgivernes stressniveau.

Gennemsigtighed og mere proaktiv kommunikation synes også at være nødvendigt, specifikt med henblik på at adressere offentlighedens opfattelser i medierne. Frontmedarbejderne i nogle lande rapporterede også at **medierne til tider fremviser et negativt billede af socialrådgivernes arbejde**, som indirekte er med til at mindske borgernes tillid til social velfærd. I interviewene blev der givet eksempler på mediehistorier om børn, der er blevet taget væk fra deres familier, eller sager hvor overgreb er blevet overset. Institutionel mistillid blandt udsatte familier hænger også sammen med, **at disse familier meget ofte har ringe eller ingen interesse i politik, som de føler er fjernt fra deres hverdag. De oplever, at politikerne ikke er i stand til at indfri deres løfter om forbedringer**. Omvendt var borgerne der blev interviewet ganske positive over for EU, men måske kun fordi de opfatter det som noget fjernt og dermed ikke knyttet til velfærdssystemets kontrolmekanismer.

Forskningsparametre og projektinformation

EnTrustprojektet er finansieret af EU's Horizon 2020 forsknings- og innovationsprogram (bevillingsaftale nr. 870572). De anbefalinger og resultater, der præsenteres i dette politiske oplæg, tager udgangspunkt i den integrerede rapport om tillid og mistillid på frontlineniveau i offentlig politik ([Integrated Report on Trust and Distrust at the Street Level of Public Policy](#)) samt en politisk dialog mellem forskningsgruppen og følgende eksperter: Leonardo Ebner, Europæiske Kommuner's råd og Regioner, Camille Roux, COFACE families Europa, Sian Jones, European Anti-Poverty Network, Erich Hulman, Caritas Slovakiet, Tomasz Pactwa, Warszawa Municipality.

EnTrust konsortiet består af otte partnerteams, der udfører forsknings- og formidlingsaktiviteter i syv lande (Tjekkiet, Danmark, Grækenland, Tyskland, Italien, Polen og Serbien) og på EU-niveau. Arbejdsplanen består af syv arbejdsplaner, der skal bruges til systematisk at analysere og reflektere over forskellige aspekter af emnet:

1. Det teoretiske og normative fundament for tillid og mistillid
2. Tillid og mistillid mellem borgere og myndigheder i offentlig politik
3. Demokratiske sociale bevægelser's rolle i opbygning af tillid og mistillid
4. Mediernes rolle i opbygning af tillid og mistillid: Information eller polarisering?

5. Udviklingspsykologisk indsigt i tillid og mistillid
6. Vurdering af borgernes tillid og mistillid i governance: Former, determinanter, effekter og afhjælpning
7. Civilisering af tillid og mistillid: Rollemodeler og anbefalinger

Øvrige arbejdsplaner har fokus på udnyttelse og formidling af forskning, ledelse og etiske problemstillinger.

Uddybende information:

<https://komm.ku.dk/forskning/information-teknologi-og-relationer/entrust/>

Yderligere information om EnTrust-projektet kan findes på www.entrust-project.eu.

Kontakt

Professor Dr. med. Christian Lahusen
Projektkoordinator
University of Siegen
Institut for samfundsvidenskab
Adolf-Reichwein-Str. 2
57068 Siegen – Germany

e-mail: entrust@uni-siegen.de

Carlotta Besozzi
Projektpartner
Civil samfundets Europa
Rue du Congrès 13,
1000 Brussels-Belgien

e-mail: contact@civilsocietyeurope.eu

Konsortium:

[Civil Society Europe](#) (Brussels, Belgium)

[Masaryk University](#) (Brno, Czech Republic)

[Panteion University of Social and Political Sciences](#) (Athens, Greece)

[University of Belgrade, Institute of Philosophy and Social Theory](#) (Serbia)

[University of Copenhagen](#) (Denmark)

[University of Siegen](#) (Germany)

[University of Siena](#) (Italy)

[University of Warsaw](#) (Poland)

Social Media Links



Project Information

Project Type: Collaborative Project
Call: H2020 SC6 GOVERNANCE-01-2019: Trust in Governance
Start date: February 2020
Duration: 48 months
Coordinator: Prof. Dr. Christian Lahusen, University of Siegen
Grant Agreement No: 870572
EU-funded Project Budget: € 2,978,151.25



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No 870572. The contents of this publication are the sole responsibility of the authors and do not necessarily reflect the opinion of the European Union.

www.entrust-project.eu