

Mette Bisgaard

KLIENTER OG EKSPERTER: BORGERNES DOBBELTROLLE I NUTIDENS VELFÆRDS- ARBEJDE

Måden, nutidens velfærdsarbejde organiseres på, har ændret sig markant de seneste årtier, fra en bureaukratisk og hierarkisk forståelse af politik mod en mere samarbejdende og involverende forståelse. Det har skabt andre rammer og forventninger til mødet mellem borgere og stat. I denne artikel undersøger jeg, hvilke roller borgerne forhandler i interaktionen med forvaltningen, samt hvordan borgernes agens påvirker deres adfærd. Jeg argumenterer for, at borgerne i dag har en dobbeltrolle. De skal træde ind i rollen som *klienter*, der informationsudveksler relevante oplysninger med frontlinjepersonalet, og som modtager vejledning fra fageksperter fra staten. Samtidig forventes de at være *eksperter*, der selv kan definere behov og løsninger, og som tager ansvar for deres eget liv og situation. Empirisk tager artiklen afsæt i et kvalitativt observationsstudie af forældre, der er til møde i Familieretshuset i forbindelse med samværssager. Analysen viser, at forældrenes agens påvirker, hvordan de forhandler rollerne i samspillet med Familieretshuset, men også at deres agens bliver muliggjort eller begrænset af de strukturelle rammer for mødet. Bopælsforældre har i kraft af lovgivningen og organiseringen af mødet i Familieretshuset mere agens, og det er også typisk dem, som lykkes med at træde ind i ekspertrollen.

Keywords: Borger-stat-interaktioner, borgerens rolle, agens.

Indledning

Siden Lipsky (1980) udgav sin banebrydende bog om *street-level bureaucracy*, har den præget dansk og international forvaltningsforskning af offentlige frontlinjemedarbejderne og deres møde med borgerne. Talrige studier har undersøgt, hvordan frontlinjemedarbejdere udøver deres skøn og implementerer regler og lovgivning i en bureaukratisk kontekst, men sammenlignet med den sociologiske litteratur har betydningen af borgernes rolle i mange år været uudforsket i forvaltningslitteraturen. Lipskys tilgang og forståelse af borgernes rolle er bl.a. blevet kritiseret for at negligere borgernes agens (Mik-Meyer 2017) og for ikke fokusere på det relationelle samspil i borger-system-interaktioner (Bartels 2013). Selvom der er en voksende forvaltningslitteratur af studier om borgerne, fx borgernes *coping*-adfærd (Nielsen, Nielsen & Bisgaard 2021), kompetencer og evner til at navigere i mødet med systemet (Masood & Nisar 2021; Döring 2021; Christensen et al. 2020; Bisgaard 2023) og deres respons og oplevelser af administrative byrder (Moynihan, Herd & Harvey 2015; Halling & Bækgaard 2024; Nielsen & Nielsen 2024), så undersøger størstedelen af studierne ikke, hvad der sker i selve interaktionen mellem borger og forvaltning. Her kan forvaltningslitteraturen lære af mikro-sociologiske studier om bl.a. klient-system-interaktioner, klientliggørelse og borgernes agens i velfærdsarbejdet (Järvinen & Mik-Meyer 2003; Mik-Meyer 2017; Mik-Meyer & Silverman 2019; Mik-Meyer & Haugaard 2021) og ikke mindst af sociologiske analysestrategier til at forstå, hvad der sker i selve interaktionen (Järvinen & Mik-Meyer 2017).

Siden Lipskys værk fra starten af 1980'erne har måden, velfærdsarbejdet organiseres på, og hvilke forventninger staten stiller til borgerne, ændret sig (Bartels 2013; Mik-Meyer 2017). Borgerne anses ikke længere som passive, der blot skal adlyde systemets krav, men derimod som aktive deltagere, der selv er med til at definere problemer og foreslå løsninger. Dette har skabt andre forventninger til både frontlinjemedarbejderne og borgerne. I denne artikel undersøger jeg, hvilke roller og opgaver der forhandles i interaktionen med mellem borgere og forvaltningen, samt hvordan borgernes agens påvirker deres adfærd. Jeg argumenterer for, at borgerne i dag har en dobbeltrolle: De skal både indgå i samspillet som klienter og som eksperter. Men det er ikke alle borgerne, der lykkes med at træde ind i ekspertrollen, hvilket til dels afhænger af deres agens i den konkrete kontekst.

Empirisk tager jeg afsæt i tværfaglige møder mellem jurister, psykologer og forældre, der har en samværssag i Familieretshuset. Familieretshuset er et godt eksempel på, hvordan organiseringen af møder mellem borger og forvaltning har forandret sig gennem tiden. Historisk har Familieretshuset, og dets forgængere, primært været en juridisk myndighed, men i takt med reformeringer af det familieretlige område er den psykologiske faglighed blevet en større og større del af arbejdet.

Mette Bisgaard

Forsker,
Rockwool Fondens
Interventionsenhed
Affilieret forsker,
Institut for
Statskundskab,
Aarhus Universitet

mb@rfintervention.dk



Artiklen bidrager til krydsfeltet mellem sociologi og offentlig forvaltning ved at nuancere borgernes roller i samspillet med forvaltningen, men også ved at konkretisere og eksemplificere, at nutidens krav til borgerne ikke er uproblematisk, men potentielt ulighedsskabende, fordi ikke alle borgerne kan leve op til forvaltningens krav.

Borgerens rolle i nutidens velfærdsarbejde

Måden, nutidens velfærdsarbejde organiseres på, og hermed hvordan møder mellem borgere og det offentlige tilrettelægges, har ændret sig markant de seneste årtier. Skiftet fra *government* til *governance*, dvs. fra en bureaukratisk og hierarkisk forståelse af politik mod en mere samarbejdende og involverende forståelse, har forandret frontlinjemedarbejdernes og borgernes roller og opgaver i mødet med hinanden samt forståelsen af deres relationelle forhold (Bartels 2012; Mik-Meyer 2017). Møder mellem borgere og det offentlige er i dag ofte præget af forskellige logikker, der i større eller mindre grad sameksisterer afhængigt af velfærdsområde. Mik-Meyer (2017) sonderer mellem indflydelse fra bureaukratiske principper, markedsværdier og normer fra psykologi.

I forvaltningslitteraturen tager beskrivelsen af relationen mellem frontlinjepersonalet og borgerne udgangspunkt i en bureaukratisk forståelse. Relationen er kendetegnet ved et asymmetrisk magtforhold, idet frontlinjepersonalet i kraft af deres position som repræsentanter for staten har bureaukratisk magt og faglig kompetence til at træffe beslutninger (Lipsky 1980; Dubois 2010). Denne forståelse af relationen følger også i Goodsells (1981) definition af *public encounters*, hvor frontlinjemedarbejderne beskrives som 'eksperter' og borgerne/klienterne som 'amatører' (Goodsell 1989:5). Borgerne ses typisk som passive, der er afhængige af systemet, og som skal overholde og tilpasse sig

forvaltningens regler og procedurer. Interaktioner mellem forvaltningen og borgerne er derfor ofte blot en informationsudveksling (Lipsky 1980). Litteraturen underkender dog ikke borgerens mulighed for at påvirke frontlinjemedarbejdernes beslutninger gennem forskellige manøvrer og strategier (Lipsky 1980; Hasenfeld & Steinmetz 1981), men dette perspektiv er forholdsvis udforsket inden for denne tradition.

Selvom den overordnede ramme for mødet mellem frontlinjemedarbejdere og borgere også i dag er bureaukratisk, fordi den finder sted i en offentlig organisation tilknyttet en specifik lovgivning, så står disse beskrivelser i kontrast til, hvordan man ser på borgerens rolle i dag. Med New Public Managements indtog fulgte der et større fokus på klassiske markedskræfter. Borgerne skulle fx have mulighed for selv at træffe valg og vælge mellem forskellige udbydere (Le Grand 2006; Clark et al. 2007). Synet på borgeren tager udgangspunkt i en neoliberal forståelse af, at borgeren er ansvarlig for sit eget liv, en ekspert, der selv kan definere behov, foreslå løsninger og foretage relevante valg (Andersen 2018; Clark et al. 2007; Mik-Meyer 2017). Denne beskrivelse har mange lighedstræk med normer fra psykologien: Borgeren er centrum for velfærdsarbejdet og ses også som ekspert i sit eget liv og behov, hvorfor de inddrages som aktiv deltager og medskaber (*co-producer*) i både designet af nye løsninger og i implementeringen. I den følgende tabel 1 er de tre logikker samt deres overordnede karakteristika af borgerens rolle kort opsummeret.

Tabel 1. Forståelse af borgerens rolle

	Bureaukrati	Marked	Psykologi
Borgernes rolle	Klient	Borger/kunde	Klient/patient/ medskaber
Beskrivelse	• Passiv • Afhængig af systemet • Kan forsøge at kontrollere og udfordre systemet, men magten ligger hos frontlinjemedarbejderen	• Aktiv • Ekspert i egne behov og løsninger • Give udtryk for egen situation • Kan træffe relevante valg	• Borgeren er i centrum • Ekspert i eget liv • Samskaber (<i>co-producer</i>) • Deltager i design og levering af velfærdsarbejdet

Sammenlignet med den bureaukratiske kontekst er borgernes agens væsentligt styrket i den markedsorienterede og psykologisk-inspirerede kontekst, hvilket ændrer på magtbalancen mellem borgeren og den professionelle. Borgerne forventes at indgå i et aktivt samspil med frontlinjepersonalet og kan som ekspert i deres eget liv være med til at påvirke de beslutninger, der bliver truffet. Disse tilgange er dog blevet kritiseret for ikke at have blik for sårbare eller irrationelle borgere, der ikke har ressourcer til at indgå aktivt i velfærds-

arbejdet (Clark et al. 2007; Mik-Meyer 2017). Desuden viser studier, at involveringen af borgerne ofte er kontrolleret af frontlinjepersonalet og det gældende regelsæt på området (Rose 2000; Clarke 2005; Clark et al. 2007).

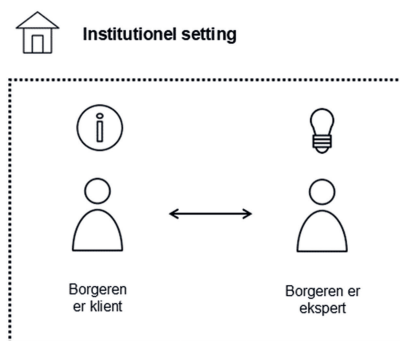
I tråd med Mik-Meyer (2017) argumenterer jeg for, at mødet mellem borgere og forvaltning i dag er præget af alle tre logikker i større eller mindre grad afhængigt af konteksten for det specifikke velfærdsområde. Jeg argumenter for, at det skaber en dobbeltrolle hos borgeren, som undervejs i interaktionen skal veksle mellem at være klient og ekspert. Hvorvidt borgeren lykkes med at træde ind i rollen som ekspert, afhænger af borgerens agens i den konkrete kontekst.

Teoretisk ramme: de tre logikker former rammerne for interaktionen

Til at undersøge, hvordan de tre logikker er med til at forme rammerne og borgernes rolle i interaktionen med forvaltningen, tager jeg afsæt i symbolsk interaktionisme, der sætter interaktionen og konteksten i centrum for analysen af individers adfærd (Blumer 1969). Særligt trækker jeg på Goffmans teori om social interaktion, hvis centrale pointe er, at vi i interaktionen med andre mennesker tilpasser os den sociale kontekst og de spilleregler, der gælder (Goffman 1959). Det betegner Goffman også som ansigtsarbejde (*facework*) (Goffman 2005 [1967]). Alle interaktioner foregår inden for en ramme, der hjælper med at organisere individers handlinger (Goffman 1974). Borgerne og frontlinjepersonalet vil afstemme deres adfærd i forhold til den institutionelle setting og de normer og standarder, som gælder der. Men de har også en interesse i at præsentere sig selv på en bestemt måde ved at fremhæve nogle egenskaber og nedtone andre, som ikke stemmer overens med den ønskede selvpræsentation (Goffman 1959). Adfærden og rollerne forhandles typisk i det sociale samspil og er et resultat af den gensidige interaktion med hinanden. Goffman argumenterer dog også for, at adfærden ikke altid opstår instinktivt, men kan være strategiske, tilsigtede handlinger (Goffman 1969).

Med udgangspunkt i Goffmans teori om social interaktion argumenterer jeg for, at de tre logikker – bureaukratiske principper, markedsværdier og normer fra psykologi – som præsenteret i forrige afsnit sætter rammerne for interaktionen mellem borgerne og frontlinjepersonalet og påvirker, hvordan roller forhandles og performes. Den overordnede ramme for mødet er bureaukratisk, fordi interaktionen mellem borger og frontlinjemedarbejder foregår i en offentlig organisation med et specifikt regelsæt. Men inden for hvert møde er der en række interaktioner, hvor rammerne skifter, og hvor borgerne veksler mellem at være klient og ekspert, som illustreret i figur 1. Når rammerne skifter, ændres både borgernes og frontlinjepersonalets roller og de forventninger og opgaver, der knytter sig til denne rolle.

Figur 1. Borgerne som klienter og eksperter



Hvordan borgerne forhandler rollerne som klienter og eksperter, afhænger blandt andet af borgernes individuelle agens. Agens (*agency*) er individets individuelle evne til at påvirke eller handle i en given situation. En tilbagevendende debat inden for sociologien er forholdet mellem struktur og agens, altså om menneskets adfærd er formet af underliggende og magtfulde samfundsstrukturer, eller om den er et resultat af individuelle, uafhængige valg. Giddens (1979) argumenterer for, at agens er formet af sociale strukturer som regler, roller og ressourcer, og at det ikke blot er et resultat af uafhængige handlinger. Agens og struktur er med andre ord indlejret i hinanden: Agens kan ikke eksistere uden strukturer, og struktur bliver reproduceret gennem agens (Giddens 1979; Sewell 1992). Denne forståelse er væsentligt i studiet af interaktionen mellem borgerne og frontlinjepersonalet. Overordnede strukturer (lovgivning, procedurer og regler), roller (fx klient, patient, sagsbehandler, lærer) og ressourcer (fx viden) både muliggør og begrænser borgernes og frontlinjepersonalets adfærd. Afhængigt af kontekst og situation bliver forskellige roller og ressourcer aktiveret og er med til at påvirke borgernes agens (Jenkins 2009). I artiklens konkrete case er rollerne som mødre og fædre samt deres juridiske roller som bopælsforælder og samværsforælder særligt saliente og påvirker forældrenes handlemuligheder i mødet med Familieretshuset.

Empirisk kontekst: Samværssager i Familieretshuset

Empirisk tager artiklen udgangspunkt i samværssager i det daværende Statsforvaltningen, der i 2019 blev erstattet af Familieretshuset. Familieretshuset er en administrativ myndighed under Social- og Boligministeriet og er indgang til alle sager om bopæl, forældremyndighed og samvær. Fraskilte forældre, der er i konflikt om en eller flere af de tre nævnte forhold, kan anmode Familieretshuset om hjælp. Familieretshusets visiterer sagen og indkalder forældrene til et møde i en af deres ni lokalafdelinger. Formålet med mødet er at hjælpe

forældrene med at blive enige. Er det ikke muligt, træffer Familieretshuset en juridisk afgørelse eller forbereder sagen og videresender den til Familieretten (Familieretshuset 2024)¹. Forældreansvarsloven er den overordnede lovgivningsmæssige ramme for både samvær, bopæl og forældremyndighed, og fælles for alle bestemmelser gælder, at 'barnets bedste' skal vægtes højest i alle beslutninger. Familieretshuset huser to forskellige fagligheder: jurister og børnesagkyndige (typisk uddannede psykologer), som enten afholder møder hver for sig eller sammen afhængigt af mødetype og sagens kompleksitet. Samværsager i Familieretshuset adskiller sig på flere parametre fra andre borger-system-interaktioner, fordi der her er tale om en partstvist mellem to borgere og ofte et højt konfliktniveau. Selvom udgangspunktet er at finde den bedste løsning for barnet, så har forældrene typisk forskelligrettede interesser, holdninger og oplevelser, som Familieretshuset skal navigere imellem. Når forældrene træder ind i Familieretshuset, er de ikke lige, rent juridisk. Ved et brud skal forældrene beslutte, hvem der skal være bopælsforælder, og hvem der skal være samværsforælder, hvilket giver dem forskellige juridiske beføjelser. Bopælsforælderen kan fx beslutte at flytte inden for landets grænser eller beslutte, at barnet skal til skolepsykolog, uden samværsforælderen accept (Forældreansvarsvejledningen 2023). Det betyder også, at der oftest er forskel på mødres og fædres positioner i samværsager i Familieretshuset, da 86 % af alle bopælsforældre i Danmark er mødre (Danmarks Statistik 2018).

Sammenlignet med tidligere studier, der primært undersøger møder, der for borgerens synspunkt handler om at opnå en offentlig ydelse eller service, er møderne i Familieretshuset anderledes. Der er fx ikke tale om en økonomisk transaktion fra system til borger. Familieretshuset har først og fremmest en mæglende rolle, men kan også regulere, hvis borgerne ikke kan blive enige. De tre logikker – bureaukratiske principper, markedsværdier og normer fra psykologi – er alle aktuelle i denne case, fordi Familieretshuset både skal sagsoplyse og indhente oplysninger fra borgere, hvis de i sidste ende skal træffe en juridisk bindende beslutning (*bureaukratiske principper*). Samtidig er formålet at sætte borgerne i centrum: at få forældrene til selv at definere behov og løsninger for til sidst at kunne nå til enighed om en ny samværsordning gennem rådgivning og mægling (*markedsværdier og normer fra psykologi*). Casen er et tydeligt eksempel på borgerens dobbeltrolle som både klient og ekspert, som ikke nødvendigvis vil være lige så tydelig i alle interaktioner mellem borgerne og det offentlige.

Datamateriale og analysestrategi

Datamaterialet består af observationer af 50 cases. For hver case har jeg observeret ét tværfagligt møde mellem fraskilte forældrene og en jurist og en børnesagkyndig fra Familieretshuset. 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. Observationerne fandt sted fra januar til august 2017 i fire af Familieretshusets lokalafdelinger². På grund af administrative procedurer var det ikke muligt at informere forældrene om forskningsprojektet inden mødet. Efter aftale med det daværende Statsforvaltningen præsenterede jeg mig selv (som ph.d.-studerende eller forsker) og fortalte kort om projektet (undersøge forældres møde med Statsforvaltningen) og bad om samtykke, når forældrene ankom til mødet. Størstedelen af de adspurgte samtykkede om observation, og i 45 ud af de 50 observerede cases fik jeg lov at lydoptage mødet. De lydoptagede møder er alle transskriberet i fuld længde. Derudover skrev jeg feltnoter for samtlige observationer med særligt fokus på mødedeltagernes nonverbale adfærd undervejs samt mere fyldestgørende feltnoter for de fem møder, som ikke er lydoptagede. Tidsrammen for møderne var to timer. Størstedelen af de observerede møder varede to timer, men der er udsving helt ned til 45 minutter. Fordi jeg var interesseret i at undersøge, hvordan forældre interagerer med Familieretshuset i en mødesituation, indtog jeg rollen som den 'komplette observatør' (Bernard 2006), dvs. at jeg var 'fluen på væggen' og observerede mødet uden at interagere med deltagerne. Det kan ikke udelukkes, at min tilstedeværelse på møderne har påvirket forældrenes eller repræsentanterne fra Familieretshusets adfærd. Flere jurister og børnesagkyndige nævnte dog efter mødet, at de 'glemte', at jeg var der, og at de ikke syntes, mødet forløb anderledes, end det plejede, pga. min tilstedeværelse.

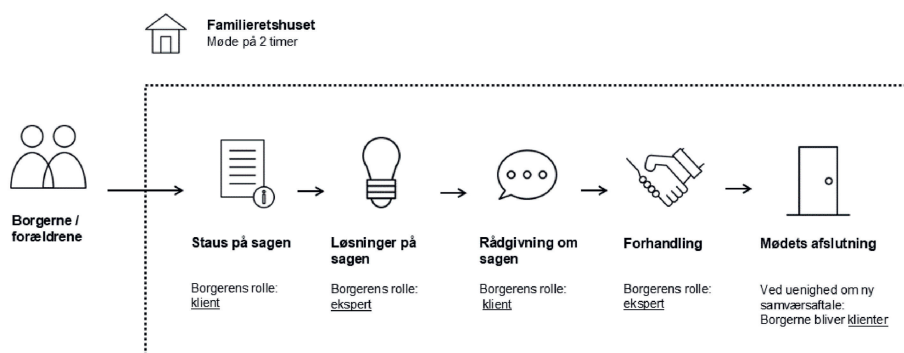
Som det vil fremgå i det følgende analyseafsnit, følger størstedelen af alle møderne den samme struktur: 1) præsentation af sagen, 2) løsninger på sagen, 3) rådgivning og 4) forhandling. Da jeg er interesseret i at undersøge, hvordan borgernes rolle forhandles og performs i interaktionen med repræsentanterne fra Familieretshuset, har jeg kodet materialet med udgangspunkt i disse fire faser i softwareprogrammet Nvivo. Fordi materialet er *real time encounters*, og dermed er dialog mellem fire deltagere, spænder hver interaktion over mange transskriberede sider, og de fremstår mest meningsfulde, hvis de læses og analyseres i deres helhed, så konteksten fremgår klart. I analyseafsnittet er det dog kun muligt at vise et meget lille uddrag fra de valgte interaktioner.

Til møde i Familieretshuset: Forældrenes dobbeltrolle

Et møde i Familieretshuset er rammesat til to timer. På tværs af observationerne er det tydeligt at se, at møderne oftest er tilrettelagt på samme måde og følger en klar struktur (Bisgaard 2020:28). Først bliver forældrene bedt om at fortælle deres siden af sagen, herunder beskrivelse af konflikten og deres barns trivsel. Herefter diskuterer de forskellige løsninger på konflikten, og

hvordan en eventuel ny samværsordning kunne se ud. Undervejs kommer juristen og den børnesagkyndige med rådgivning til, hvordan de kan løse konflikten, og de forsøger at mægle mellem forældrene i forhold til at finde nye løsninger. Til sidst på mødet forhandler forældrene, med hjælp fra juristen og den børnesagkyndige, om en ny samværsaftale, og hvis det ikke lykkes, træffer Familieretshuset en afgørelse. Tanken bag, at forældrene selv skal blive enige om nye løsninger med hjælp fra Familieretshuset, er netop at give forældrene følelsen af selvbestemmelse, og at de "i fællesskab kan træffe fælles beslutninger" for deres barn (Feltnote, interview med jurist, afdeling A). Men undervejs på mødet lurer også mulighed for, at Familieretshuset på baggrund af oplysninger fra mødet træffer en afgørelse; en løsning, nogle af forældrene foretrækker, da de ikke tror, at de vil kunne blive enige.

Figur 2. Forældrenes roller under et møde i Familieretshuset



Som figur 2 illustrerer, kan borgernes møde med Familieretshuset ses som en række gentagne interaktioner, hvor rammerne skifter, og hvor forældrene veksler mellem klient- og ekspertrollen. De forventes både at være klassiske klienter, der partshøres og oplyser sagen, og aktive borgere, der selv er med til at definere behov og løsninger på problemet, samt klienter, der rådgives om, hvordan de kan løse deres problemer. I det følgende illustrerer jeg med udgangspunkt i forskellige interaktioner fra møderne, hvordan borgernes roller forhandles i samspillet med Familieretshuset, samt hvilke opgaver og forventninger der både eksplicit og implicit tilknyttes borgeren.

Mødet rammesættes: Forældrene i rollen som klient

Hvert møde indledes med, at alle mødedeltagere præsenteres: forældrene og eventuelle advokater eller bisidder samt de to repræsentanter fra Familieretshuset, en jurist og en børnesagkyndig psykolog. Juristen er mødeleder til de tværfaglige møder og tager under mødet løbende referat. Stemningen

er formel: På den ene side af bordet sidder forældrene ved siden af hinanden og over for juristen og den børnesagkyndige. Det følgende uddrag et typisk eksempel på, hvordan mødet indledes. Juristen ridser kort op, hvem der har ansøgt om mødet, samt hvad henvendelsen drejede sig om:

Jurist: Nå, det som vi skal drøfte i dag, det har sådan lidt karakter af et opfølgende møde, sådan som jeg forstår det. I har fået lavet en samværsaftale på mødet [dato 3 måneder tidligere], som faktisk var sidst I var herinde. Og så er det ellers dig, [Far], der har rettet henvendelse til os i dag, med henblik på lige at få set lidt på hvordan samværet har været, du har i hvert fald skrevet, at I begge to ønsker at det bliver præciseret, og skrevet lidt nærmere om hvordan, så vi skal høre lidt hvordan det er nu, og hvordan I begge to synes det er gået.

Far: Ja.

Jurist: Du får ordet om et øjeblik, og kan fortælle lidt omkring, hvordan du har oplevet det, hvad du tænker omkring det, og så får du [mor] ordet bagefter og kan komme med dine udlægninger.

Far: Ja.

Mor: Mmm.

Jurist: Jeg skal bede jer om at lade være med at afbryde hinanden, og så bede jer om at bruge et sprog her i lokalet, som ikke støder den anden, eller en kropslig adfærd som kan være konfliktoptrappende. [Far], ordet er dit.

Far: Samværet, siden det er startet, det har gået rigtig godt, vil jeg sige.

(Uddrag fra case 5)

Juristen rammesætter mødet og præciserer forældrenes opgaver: Ansøgeren af mødet får lov til først lov til at komme med en beskrivelse af sagen, og modparten kan derefter komme med sin udlægning af sagen. Desuden er juristen eksplicit om, hvordan den gode klient bør opføre sig på mødet, fx ved ikke at afbryde ekspartneren og ikke bruge stødende sprogbrug. Herefter er det forældrenes opgave at beskrive, hvordan den nuværende samværsordning fungerer, samt barnets trivsel. Forældrene går ind i rollen ved at bidrage med at oplyse sagen fra deres perspektiv, men der er på tværs af materialet stor forskel på, hvordan og hvor detaljeret de beskriver sagen, og om de selv kommer ind på flere forhold, eller om de bliver guidet med uddybende spørgsmål

fra juristen og den børnesagkyndige. Der er store variationer i deres beskrivelser, hvilket dels kan skyldes forældres kognitive ressourcer til at indgå i spillet (Christensen et al. 2020). Men det er også tydeligt, at der er stor forskel mellem bopælsforældre (typisk mødre) og samværsforældre (typisk fædre). Bopælsforældrene tilbringer typisk mere tid med børnene og kan derfor oftest komme med mere fyldestgørende og detaljerede beskrivelser af særligt børnenes trivsel (Bisgaard 2020).

Definitioner og løsninger på problemet: Forældrene i rollen som ekspert

Foruden at give en beskrivelse og status på sagen forventes forældrene også selv at tage del i problemløsningen, fx at de kan definere, hvordan en ny samværsordning kan se ud, hvordan forældrene kan blive bedre til at samarbejde, samt hvilke præmisser der skal være for samarbejdet. Her er der også stor forskel på, om forældrene går ind i ekspertrollen.

I case 9 har begge forældre ansøgt om et møde i Familieretshuset, og faren giver hurtigt ordet til mor, da juristen spørger, hvem der vil starte, hvilket er almindelig procedure, når begge har ansøgt. Moren starter med at beskrive sine børns trivsel og hendes bekymringer om den nuværende samværsordning. Beskrivelserne er detaljeret og med mange eksempler på konkrete situationer, der i hendes optik ikke er til børnenes bedste. Hun beskriver for eksempel, hvordan faren konstant ringer til børnene, når de ikke er hos hende, og at det er stressende for dem. Mens moren fortæller, skriver faren noter i sin notesbog. Da moren er færdig med sin beskrivelse, spørger den børnesagkyndige, hvordan hun tænker, at de kan hjælpe hende:

Mor: Jeg tænker banalt og basalt, at mit ønske det, er at vi laver en aftale om ringetider [Børnesagkyndig: Ja] sådan at [Far] har to dage, og jeg har en dag. Jeg har også et forslag til hvilken dag og hvad tid.

Børnesagkyndig: Helt konkrete aftale om samarbejde og kommunikation.

Mor: Ja, helt konkrete.

Børnesagkyndig: Ja, det synes jeg lyder fornuftigt.

Mor: At vi indfører den her bog, som det redskab der skal være, så ikke børnene belastes yderligere.

Børnesagkyndig: Og hvad skal der stå i den? Altså er vi præcist nede i [Mor afbryder]: Præcise spilleregler.

Børnesagkyndig: Præcise spilleregler, ja.

Mor: Ja

Jurist: Du nævner en række punkter, du siger det er noget med ringetider og det er bogen der følger.

Børnesagkyndig: Ja.

Mor: Ja. (...) og så er der det med pas, hvem opbevarer dem og, hvornår eller hvilken dag udleveres de når man skal ud og rejse, og hvornår tilbageleveres de.

Børnesagkyndig: Helt ned i detaljen?

Mor: Ja.

(Uddrag fra case 9)

Uddraget illustrerer, at moren aktiv indtager en ekspertrolle. Efter at have defineret problemerne i sine beskrivelser kommer hun med konkrete løsninger på, hvordan problemet kan løses. Hun ønsker helt klare regler for samarbejde og kommunikation og foreslår en bog som redskab. Desuden har hun taget en liste med andre forslag, hun også gerne vil diskutere på mødet. Med dette formår hun at tage kontrol over mødets indhold og er med til at definere, hvad de skal tale om. Den børnesagkyndige blåstempler morens løsningsforslag ved at sige, at hun synes, det "lyder fornuftigt". Hvor moren i denne sag er meget klar i mælet om, hvilke problemer der er, og hvordan de skal løses, så er det anderledes hos faren, som mest spiller bold op ad de argumenter, som moren kommer med. Den børnesagkyndige spørger flere gange faren, om han vil fortælle, hvad han gerne vil have hjælp til, og pointerer, at mor har været meget præcis i sine udmeldinger:

Børnesagkyndig: Men må jeg ikke godt lige sige noget, fordi jeg har brug for, og det er ikke for at skynde på nogen, men jeg vil rigtig gerne høre fra dig, [Far], hvad du kunne tænke dig vi skulle hjælpe med i dag?

Far: Det skal jeg nok fortælle.

Børnesagkyndig: Fordi det er det, der er vigtigt, at I bruger os nu når vi er her.

Far: Ja, præcis [Børnesagkyndig afbryder]: for det der tit sker, og det kan jeg sagtens forstå det, det er, at man får alle detaljer med hvad der er sket og hvem sagde hvad og så videre, alt det bliver vi ikke enige om, men prøv at høre her, hvad kunne vi blive enige om?

Far: Ja.

Børnesagkyndig: For [mor] har været meget præcis omkring, hvad hun gerne ville have vores hjælp til [Far afbryder]: Jeg har bare behov for [Børnesagkyndig afbryder]: Hvad ville du gerne have vores hjælp til?

Far: Jeg har bare behov for, at nogle af de ting [Mor] ... de beskyldninger der er kommet mod mig [Børnesagkyndig afbryder]: Jeg vil bare minde dig om det er fordi vi vil så gerne hjælp jer.

(Uddrag fra case 9)

I en sag med to borgere bliver forskellene meget tydelige, og deres adfærd sammenlignes også af de professionelle. På dette møde bliver mor tydeligt den primære dagsordenfastsætter. De diskuterer alle de punkter, som mor har forberedt inden mødet, og de går fra mødet med konkrete aftaler på problemstillinger, som moren har pointeret. Faren formår derimod ikke at indtage ekspertrollen. Uddraget fra case 9 illustrerer desuden, at frontlinjemedarbejderne forventer, at borgere er medskaber i processen; de skal være med til at definere problemer og løsninger. Denne forventning bruges også aktivt af den børnesagkyndige til at feje farens indvendinger af banen. Faren får ikke mulighed for at forklare sig, men afbrydes flere gange af den børnesagkyndige, der vil have ham til at præcisere, hvad han vil have hjælp til, ligesom moren har gjort det. I dette case-eksempel er morens agens meget tydelig, hvilket er tilfældet i en del sager, hvorimod det i andre foregår mere subtilt.

Rådgivning og mægling: Forældrene i rollen som klient

I mange sager er konfliktniveauet mellem forældrene meget højt, særligt de sager, der er visiteret til et tværfagligt møde, som denne artikels datamateriale tager udgangspunkt i. Bølgerne går ofte højt mellem forældrene, der afbryder hinanden og har svært ved at blive enige om løsninger. Den børnesagkyndiges rolle er at mægle mellem forældrene og rådgive dem om, hvordan de kan

blive bedre til at samarbejde. I disse typer af interaktioner på mødet træder forældrene ofte tilbage i en klassisk klientrolle, hvor frontlinjemedarbejderen fremstår som autoriteten og eksperten.

I det følgende uddrag fra case 32 er forældrene meget uenige. De har hver deres opfattelse af børnenes trivsel og har svært ved at blive enige om en ny samværsordning. De italesætter begge, at deres samarbejde om børnene ikke fungerer. Forud for mødet har den børnesagkyndige afholdt børnesamtaler med forældrenes to børn:

Børnesagkyndig: Fordi jeg vil meget nødig være [Barn1] og [Barn2], det må være ganske rædselsfuldt at være imellem jer to.

Mor: Mmm

Børnesagkyndig: Jeg kan godt forstå, at de ikke har lyst til at sige særlig meget, fordi de kan da virkelig sådan blive i tvivl, om der er nogen, der bakker op omkring dem, om I overhovedet vil dem ordentligt, så det, tænker jeg, må da være den følelse, de sidder tilbage med, og I bliver ved med at køre og hakke på hinanden og i stedet for ligesom at prøve at få fokus på, at I har altså to børn, som er enormt presset, og som har brug for at have jer begge to, men lige nu sidder I og graver grøfterne endnu dybere, det er da ikke okay.

Børnesagkyndig: Så altså jeg mener, der må være et eller andet i den der mail-korrespondance, som gør, at I ikke føler jer særligt respekteret. Men jeg tænker, hvis I var kollegaer, vil I så sidde og skrive sådan nogle mails til hinanden, hvis I skulle have et samarbejde om en eller anden ting? Vil I opføre jer lige så vanvittigt? Det tillader jeg mig at sige, at det er vanvittigt.

Mor: Ja

Børnesagkyndig: Vil I gøre det?

Far: Altså det havde jeg selvfølgelig, det er jo det der med, at selvfølgelig er der, jeg synes, ja, jeg har jo følt, at det er, at jeg har skullet forsvare mig hele vejen igennem.

Børnesagkyndig: Det tror jeg, det er I fuldstændig ens om, at I forsvarer hver jeres lille post. Så synes jeg, at I to skal overveje, om I ikke skal igangsætte en familieudviklingsforløb, hvor man lærer noget om samarbejde, fordi det lyder som om, at det ikke rigtig fungerer for jer, og, det tænker jeg, at I måske skulle bruge lidt energi på. Så kan det

jo være, at de kan give jer nogle redskaber, men ellers så kunne I søge Center for Familieudvikling, der er en beskeden egenbetaling, men der kunne I måske lære lidt om og samarbejde som skilte forældre.

(Uddrag fra case 32)

Selvom faren forsøger at forklare sig, så indtager både mor og far en forholdsvis passiv position og accepterer den børnesagkyndiges definition af problemet. Den hårde og kontante tone fra den børnesagkyndige skaber også en tydelig magtbalance mellem forældrene og den børnesagkyndige, som afslutningsvis rådgiver forældrene til at deltage i et familieudviklingsforløb, hvor man kan lære om samarbejde. Den børnesagkyndiges hårde tone i denne case er ikke ualmindelig og går igen i flere cases, men der er forskel på, hvordan de børnesagkyndige leverer budskabet og i hvilket toneleje. Også i case 36 er den børnesagkyndiges budskab til forældrene klart:

Børnesagkyndig: Og egentlig er det her en appel til jer, altså som forældre, til at finde ud af, om I vil jeres børn det godt, og jeg ved godt, jeg er rigtig skrap lige nu, men den måde, I samarbejder på lige nu, er skadelig for jeres børn, og det kan I ikke komme udenom, og I har begge to en aktie i det, og pointen er, at man skal se sin egen aktie i det, fordi så kan man nemlig også gøre noget ved det, men hvis man bare står og peger på den anden som en stor idiot, så kommer man ikke nogle vegne. (...) Det er vores opfordring til jer, at uanset samværet, så skal I ind på et andet samarbejdsspør (...) Og det skal I lære som forældre, for der er ikke andre, der kommer og gør det for jer. Altså vi kan ikke tvinge en paragraf over hovedet, vi kan ikke drysse stjernedrys ned over jer, og så får I et bedre samarbejde (...), det er kun jer, der kan gøre det.

(Uddrag fra case 36)

Den børnesagkyndige er også i denne interaktion eksperten, der rådgiver, men også opdrager forældrene i, hvordan de bør opføre sig. Indholdet af budskabet til forældrene har rod i den neoliberale forståelse af borgeren som ansvarlig for sit eget liv, som tidligere beskrevet under markedslogikken (Clark et al. 2007). Forældrene skal lære, at de selv er ansvarlige for problemet, og det er deres ansvar at løse det. Dette illustrerer også den generelle pointe om, at forventningerne til borgernes rolle har forandret sig, og hvis de ikke lever op til dette ideal, påpeges det af de professionelle.

Forhandling af en ny samværsaftale: Forældrene i rollen som ekspert

På sidste del af mødet skal forældrene på baggrund af de indledende snakke forhandle en ny samværsaftale. Forældrene forventes igen at træde ind i en ekspertrolle og at agere fornuftige, realistiske og ansvarlige (Clark et al. 2007) og komme med forslag, der tager udgangspunkt i barnets bedste. Denne proces er tæt guidet af juristen og den børnesagkyndige, der hjælper dem og rådgiver undervejs.

Børnesagkyndig: Har du en plan inde i dit hoved, sådan hvordan du tænker [samværsordningen]?

Mor: Det er jo mere [Børnesagkyndig afbryder]: Du har jo selvfølgelig skrevet noget herind jo, men.

Mor: Altså, jeg tænker for [barn1] vedkommende, ja, selvfølgelig skal han hjem til [far] og sove, ingen tvivl om det, men i og med at han også er så usikker, hvis han selv kunne få lov at vælge til og fra, og at det ikke er nødvendigvis er sådan at vi går herfra og siger "nå, men så hedder den fredag til søndag eller fredag til mandag", men at vi holder det her måske, og så siger, at han kan komme derhjem fredag til lørdag og sove, og så kan jeg komme derover med de to andre om lørdagen, og måske kan det også få [barn2] og [barn3] til at føle sig trygge, hvis han fortæller, at de har hygget sig, og så kan de komme ind på en overnatning den vej.

Børnesagkyndig: Mmm.

Mor: Og så selvfølgelig udvide det [Børnesagkyndig afbryder]: Ja, og udvide den.

Mor: Når det kører, men det skal bare være i børnenes tempo.

(Uddrag fra case 30)

Eksemplet fra case 30 illustrerer to væsentlige pointer fra dette stadie af mødet, som går igen på tværs af datamaterialet. For det første, at de børnesagkyndige beder forældrene om at definere et forslag til en ny samværsordning, og for det andet, at det ofte er bopælsforældrene (typisk mødrene), der er hovedarkitekterne bag. Når forældrene diskuterer detaljer og ændringer af samværsordningen, klapper juristerne og de børnesagkyndige ændringer eller forslag af med bopælsforælderen, da det er vigtigt, at hun/han bakker op

om ændringer og er med til at implementere dem. Det betyder også, at bopælsforælderen har mere magt i denne fase, da de ofte får det sidste ord og magten til at afgøre væsentlige detaljer om indholdet af en ny aftale (Bisgaard 2020). Selvom forældrene forventes at indtræde i en ekspertrolle, der selv definerer løsninger, så skal det være løsninger, der ligger inden for, hvad de professionelle vurderer er hensigtsmæssigt og kan stå inde for i forhold til barnets bedste.

Hvis forældrene ikke bliver enige til mødet, skal juristen efterfølgende træffe afgørelse i sagen. Juristen beder typisk forældrene om samtykke til at indhente oplysninger fra barnets daginstitution eller skole. I disse tilfælde går forældrene ud ad døren som klienter, der afventer, at Familieretshuset træffer en afgørelse. De forældre, der er blevet enige om en ny samværsaftale, forlader mødet, som forældre – eller aktive borgere – der sammen har truffet en beslutning for deres barn, dog tæt guidet af de professionelle.

Diskussion og konklusion

Formålet med denne artikel var at undersøge, hvordan forskellige logikker for velfærdsarbejdet – bureaukratiske principper, markedsværdier og normer fra psykologi – i dag sameksisterer og skaber nye rammer og strukturer for interaktionen mellem borgere og frontlinjepersonalet (Mik-Meyer 2017). I artiklen har jeg argumenteret for, at borgerne i dag har en dobbeltrolle som både klienter og eksperter – to roller, der bliver forhandlet i det sociale samspil med forvaltningen. Borgerne skal både træde ind i rollen som klient, der informationsudveksler relevante oplysninger med frontlinjepersonalet, og som modtager rådgivning og vejledning fra fageksperter fra staten (Lipsky 1980). Samtidig forventes de at indtage en ekspertrolle, der kan definere og vurdere behov og løsninger, og som tager ansvar for sit eget liv og situation (Clark 2005; Clark et al. 2007). Analysen viser, at forældrenes agens påvirker, hvordan de forhandler rollerne i samspillet med juristen og den børnesagkyndige, men også at deres agens bliver muliggjort eller begrænset af de strukturelle rammer for mødet. Bopælsforældre har i kraft af lovgivningen og organiseringen af mødet i Familieretshuset mere agens, og det er også typisk dem, som lykkes med at træde ind i ekspertrollen. En magtfuld position, fordi de ofte sætter dagsordenen og har det sidste ord i forhandlingen af en ny samværsaftale. Det har stor betydning for sagens udfald og dermed for forældrenes og børnenes tid med hinanden. Den forskel, der ligger i to juridiske roller, reproduceres i mødet med Familieretshuset (Bisgaard 2024) og skaber en magtforskel, hvilket resulterer i ulighed mellem forældrene, der ikke har samme mulighed for at påvirke mødet. Det er værd at være opmærksom på fra Familieretshuset side, da denne forskel dels har konsekvenser for forældrenes

aftaler, men også for borgernes følelse af processuel retfærdighed, fx at blive behandlet ens (Tyler 1988, 2003).

Artiklens case – Familieretshuset – er særlig, fordi den består af to borgere, der er i konflikt og har en partstvist. De har selv rettet henvendelse til Familieretshuset, fordi de ikke kan blive enige om en løsning. Det adskiller sig fra andre borger-system-interaktioner, som typisk omhandler én borger. Dog argumenterer jeg for i tråd med Mik-Meyer (2017), at de fleste møder i velfærdsstaten i dag er påvirket i større eller mindre grad af alle tre logikker. Det skaber en dobbeltrolle for borgeren, der veksler mellem at være klient og ekspert afhængigt af den empiriske kontekst, men også inden for samme møde. Beskæftigelsesområdet og sundhedsområdet er formentlig i højere grad påvirket af bureaukratiske principper og markedsværdier, hvorimod socialområdet kan være mere påvirket af normer fra psykologi (Mik-Meyer 2017). Afhængigt af empirisk kontekst kan der opstå andre roller eller opgaver: Borgerne kan have rollen som 'kunde' i kvasi-markeder. De kan fx selv til- og fravælge læge, skole eller daginstitution, hvorimod Familieretshuset er den eneste myndighed i Danmark, der har kompetence til at træffe beslutninger om samvær³. Borgerne har her ingen exitmuligheder (Hirschman 1970).

Selvom jeg i denne artikel særligt har fokuseret på borgerne, så viser analysen også, frontlinjepersonalet også har en dobbeltrolle: De er både bureaukrater, der skal vejlede og hjælpe borgerne inden for lovgivningen, men de spiller også en mere coachende rolle, der inddrager borgerne og får dem til selv at definere problemer og løsninger (Mik-Meyer 2017). I tråd med tidligere studier finder jeg også, at involveringen af borgerne i mange sager er tæt kontrolleret af frontlinjepersonalet (Rose 2000; Clarke 2005; Clark et al. 2007), hvorfor magtbalancen aldrig helt tipper over på borgerens banehalvdel.

Samlet set bidrager denne artikel med to væsentlige bidrag i krydsfeltet mellem offentlig forvaltning og sociologi. For det første, at et møde mellem borger og system kan ses som en række gentagne interaktioner, hvor rammerne skifter, og borgerne veksler mellem at være klient og ekspert. Dobbeltrollen er ikke nødvendigvis problematisk, men potentielt ulighedsskabende, fordi ikke alle borgere har agens til at træde ind i ekspertrollen. For det andet bidrager det sociologiske perspektiv på mødet mellem borger og stat med et væsentligt bidrag til forvaltningslitteraturen. Borgernes mulighed for at påvirke frontlinjepersonalets beslutninger er ikke kun forklaret af generelle ressourcer såsom socioøkonomisk status eller human kapital (Christensen 2020). Borgernes ressourcer eller agens varierer fra kontekst til kontekst og forhandles i det sociale samspil. Borgernes evne til at påvirke beslutninger i ét policyområde er ikke nødvendigvis det samme på et andet policyområde.

Noter

- 1 Da datamaterialet blev indsamlet, dvs. inden reformen i 2019, hvor Statsforvaltningen blev erstattet af Familieretshuset, blev sagerne ikke videresendt til familieretten. Alle sager om samvær blev afgjort af Statsforvaltningen.
- 2 Data er indsamlet i forbindelse med min ph.d.-afhandling. Det er ikke tidligere anvendt i forhold til nærværende artikels problemstilling om borgerens dobbeltrolle. Dog er pointer om kønsforskelle samt forskelle i forældrenes agens afhængigt af deres juridiske rolle udfoldet i tidligere udgivelser. Se Bisgaard 2018; Bisgaard 2020; Bisgaard, Nielsen og Pedersen 2021, Bisgaard 2024 for andre udgivelser.
- 3 Familieretten har også kompetence til at træffe afgørelse, men alle sager om samvær indledes i Familieretshuset.

Referencer

- Andersen, Maja Lundemark. 2020. "Involvement or empowerment - assumptions and differences in social work practice". *Nordic Social Work Research* 10 (3): 283–98. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2018.1526104>.
- Bartels, Koen P.R. 2013. "Public Encounters: The History and Future of Face-to-face Contact between Public Professionals and Citizens". *Public Administration* 91 (2): 469–83. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02101.x>.
- Bernard, H. Russell. 2006. *Research Methods in Anthropology: Qualitative and Quantitative Approaches*. 5th ed. CA: AltaMira Press.
- Bisgaard, Mette. 2018. "'Det er ligesom en eksamen': et eksplorativt studie af borgerstrategier inden mødet med det offentlige". *Politica* 50 (3). <https://doi.org/10.7146/politica.v50i3.131192>.
- — —. 2023. "Dealing with bureaucracy: measuring citizens' bureaucratic self-efficacy". *International Review of Public Administration* 28 (1): 45–63. <https://doi.org/10.1080/12294659.2023.2180903>.
- — —. 2024. "Forældreansvarsloven opdeler forældre i to forskellige roller". *Samfundsøkonomen* 2024 (3): 63–71. <https://doi.org/10.7146/samfundsokonomien.v2024i3.148906>.
- Bisgaard, Mette, Vibeke Lehmann Nielsen, og Mogens Jin Pedersen. 2021. "Køn og ulighed i samværsager". Rapport. *Køn og ulighed i samværsager*. Aarhus Universitetsforlag.
- Blumer, Herbert. 1986. *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. University of California Press.
- Christensen, Julian, Lene Aarøe, Martin Baekgaard, Pamela Herd, og Donald P. Moynihan. 2020. "Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions". *Public Administration Review* 80 (1): 127–36. <https://doi.org/10.1111/puar.13134>.
- Clarke, John. 2005. "New Labour's Citizens: Activated, Empowered, Responsibilized, Abandoned?" *Critical Social Policy* 25 (4): 447–63. <https://doi.org/10.1177/0261018305057024>.
- Clarke, John, Janet Newman, Nick Smith, Elizabeth Vidler, og Louise Westmarland. 2007. *Creating Citizen-Consumers: Changing Publics and Changing Public Services*. SAGE.
- Dubois, Vincent. 2010. *The Bureaucrat and the Poor. Encounters in French Welfare Offices. The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices*. <https://doi.org/10.4324/9781315614205>.
- Döring, Matthias. 2021. "Understanding Bureaucracy: A Concept and Scale Development of Citizens' Administrative Literacy". SocArXiv. <https://doi.org/10.31235/osf.io/rhjqc>.

- Forældreansvarsvejledningen. 2023. Vejledning om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2023/10090>
- Giddens, Anthony. 1979. *Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis*. University of California Press.
- Goffman, Erving. 1959. *The Presentation of Self in Everyday Life*. Doubleday Anchor Books ; A174. New York: Doubleday.
- Goffman, Erving. 1970. *Strategic Interaction*. University of Pennsylvania Press.
- Goffman, Erving. 2005 [1967]. *Interaction ritual. Essays in face-to-face behavior*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Goffman, Erving. 1974. *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. London: Harper and Row.
- Halling, A., & Bækgaard, M. 2024. Administrative Burden in Citizen-State Interactions: A Systematic Literature Review. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(2), 180-195. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad023>
- Hand, Laura C, og Thomas J Catlaw. 2019. "Accomplishing the Public Encounter: A Case for Ethnomethodology in Public Administration Research". *Perspectives on Public Management and Governance* 2 (2): 125–37. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz004>.
- Haugaard, Mark, og Stewart R. Clegg. 2009. "The Ways and Means of Power: Efficacy and Resources". I *The SAGE Handbook of Power*. United Kingdom: SAGE Publications, Limited.
- Hirschman Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Järvinen Margaretha og Mik-Meyer Nanna. 2003. *At skabe en klient: institutionelle identiteter i socialt arbejde*. 1. udgave. Kbh: Hans Reitzel.
- — —. 2017. *Kvalitativ analyse: syv traditioner*. 1. udgave. Kbh: Hans Reitzel.
- Le Grand, Julian. 2003. *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. 1. udg. OUP Catalogue. Oxford: University Press. <https://doi.org/10.1093/0199266999.001.0001>.
- — —. 2007. *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton, NJ u.a: Princeton Univ. Press.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>.
- Masood, Ayesha, og Muhammad Azfar Nisar. 2021. "Administrative Capital and Citizens' Responses to Administrative Burden". *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (1): 56–72. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa031>.
- Mik-Meyer, Nanna. 2017. *The power of citizens and professionals in welfare encounters: The influence of bureaucracy, market and psychology*. Manchester University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctv18b5fh1>.
- Mik-Meyer, Nanna, og Mark Haugaard. 2021. "Performance of Agency in Real-Life Encounters: Turning Unequal Power and Structural Constraint into Collaboration". *Symbolic Interaction* 44 (3): 504–32. <https://doi.org/10.1002/symb.528>.
- Mik-Meyer, Nanna, og David Silverman. 2019. "Agency and Clientship in Public Encounters: Co-constructing 'Neediness' and 'Worthiness' in Shelter Placement Meetings". *The British Journal of Sociology* 70 (5): 1640–60. <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12633>.

- Moynihan, Donald, Pamela Herd, og Hope Harvey. 2015. "Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 25 (1): 43–69.
- Nielsen, Vibeke Lehmann, Helle Ørsted Nielsen, og Mette Bisgaard. 2021. "Citizen Reactions to Bureaucratic Encounters: Different Ways of Coping With Public Authorities". *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (2): 381–98. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa046>.
- Nielsen, V. L., & Nielsen, H. O. 2024. Perceived burdens of interacting with public authorities: How does it influence citizens' state-encounter behavior? *International Journal of Social Welfare*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12663>
- Rose, Nikolas. 2000. "Community, Citizenship, and the Third Way". *American Behavioral Scientist* 43 (9): 1395–1411. <https://doi.org/10.1177/00027640021955955>.
- Sewell, William H. 1992. "A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation". *American Journal of Sociology* 98 (1): 1–29.
- Tyler, Tom. 1988. "What Is Procedural Justice?: Criteria Used by Citizens to Assess the Fairness of Legal Procedures." *Law & Society Review* 22 (1): 103–35. <https://doi.org/10.2307/3053563>.
- Tyler, Tom. 2003. "Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law." *Crime and Justice* 30: 283–357. <https://doi.org/10.1086/652233>.

Abstract

The shift from government to governance over the past decades has changed the organization of today's welfare work from a hierarchical understanding of government towards a cooperative and bottom-up understanding of politics where involvement and participation of citizens are highly prioritized. This has changed the framework and the expectations for welfare encounters between citizen and the state. In this article, I investigate how the role of the citizens is negotiated in the interaction with frontline workers, and how the agency of the citizen influences their behavior. I argue that citizens play a double role in today's welfare encounters. They play the role as *clients* who exchange relevant information with the frontline workers, and who receive guidance from experts from the state. At the same time, they are expected to be *experts* who can define needs and solutions, and who take responsibility for their own life and situation. Empirically, the article is based on a qualitative observational study of parents who attend meetings in the Agency of Family Law. The analysis shows that the parents' agency affects how they negotiate the roles in the interaction with the frontline workers, but also that the structural framework for the meeting enables and limits the parents' agency. Due to the legislation and the organization of the meeting, the residential parents have more agency, and they are also typically the ones who succeed in stepping into the expert role.

Keywords: Citizen-state-interactions, citizen behavior, agency.

