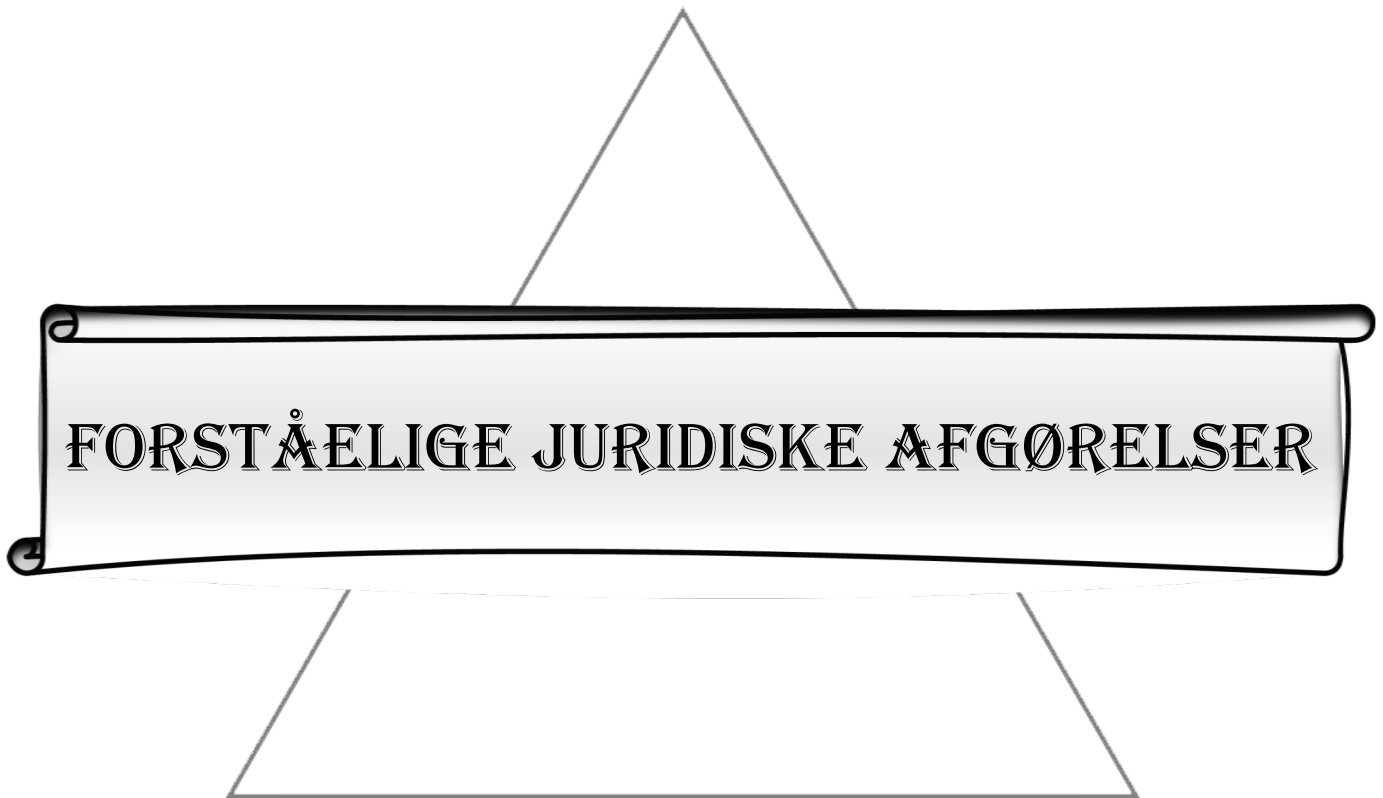


Sprog og tekster



FORSTÅELIGE JURIDISKE AFGØRELSER

Modtagerne af tekster
fra organisationen

Den organisatoriske
kontekst

MPG Aalborg Universitet

MPG Masterprojekt E22

Skrevet af Lone Kudahl (stud.nr. 2019 1765)

Vejleder: Thomas Bredgaard

Afleveringsdato: den 9. januar 2023

Indholdsfortegnelse

Engelsk resumé.....	2
1. CKAs sproglige ophav - tiden før STAR Brønderslev	4
2. Hvad er godt myndighedssprog?	6
3. Design og metodeovervejelser	12
3.1. Casestudiets afgrænsning til 20 CKA-afgørelser	13
3.2. Casestudiets afgrænsning af interviewpersoner	14
3.3. Den interne kvalitetsmåling	16
3.4. Den eksterne brugerevaluering	19
4. Teoretisk udgangspunkt <i>inden</i> sprogarbejdet	23
4.1 Konfliktmodellen med skribenten i midten	25
4.2 Hensynet til modtageren - relationsproblemet.....	26
4.3 Hensynet til fagligheden – kompetenceproblemet	28
4.4 Hensynet til systemet - afhængighedsproblemet	29
5. Analyse	30
5.1. CKA-afgørelsen - Er den læsbar samt begrundet klart og tydeligt?	30
5.2 A-kassemedlemmet (klager) - Behovet for vejledning	32
5.3. CKAs kommunikation - anbefalinger til ARVID	34
5.4. Kontakten med CKA	35
5.5. Behov for anden information fra CKA?.....	36
5.6. Resultater fra den interne CKA-kvalitetsmåling	37
5.7. Den eksterne brugerevaluering versus den interne kvalitetsmåling.....	42
6. Konklusion og perspektivering.....	44
Litteraturliste.....	47
Bilagsliste:.....	50

Comprehensible Legal Decisions

This assignment is about the classic dilemma between ordinary language and official language within legal decisions. Historically, legal language has been synonymous with chancery language, and although this style of writing is no longer used, legal language is still perceived as difficult to read.

Many writing guides are about good language from a analytical text approach, but a good text must also work in the communication situation of which it is a part. This task therefore involves a theoretical point of view, where the organizational obstacles in the form of culture, attitudes and professional identity are also observed. Being an employee in an organization always entails an element of institutional coercion, which also sets a framework for the language and thus the possibilities as a writer. Consideration for the recipient is always most important, and therefore it is also crucial as a public authority to know your actual recipients so that you communicate most appropriately.

This study is an empirical analysis conducted as a qualitative case study of 20 legal decisions from the Center for Complaints about Unemployment Insurance (CKA). The purpose of the task is to investigate whether the recipients actually experience these legal decisions as readable and understandable. The 20 cases have been assessed externally by several unemployment insurance funds and internally by lawyers from CKA.

The external investigation was carried out as qualitative interviews with case managers from the unemployment insurance funds that originally made the decision on the unemployment insurance member's complaint. The unemployment insurance funds have been asked whether the legal decision is seen as readable and understandable. Due to GDPR considerations, the unemployment insurance members have not been invited to interviews, but their point of view has been investigated indirectly via questions to the unemployment insurance fund. The external investigation also included questions about the unemployment insurance funds information needs from CKA.

The internal investigation is a responsive evaluation that was carried out as a participatory evaluation among 13 lawyers from CKA. The 20 legal decisions have been assessed according to assessment criteria of: readability, case structure and communication of the rules used.

The assignment concludes that the legal decisions from the CKA are generally readable and understandable - but that the CKA should continue the language work and regularly measure the quality. In relation to external communication, CKA has legal knowledge and an overview of practice, which should be used even more in cooperation with the unemployment insurance funds - which can be done through the digital platform ARVID (URL: <https://arvid.star.dk/>) Finally, the theoretical point of view, where the communication situation is considered in the context of latent conflicts in the relationship between writer, recipient, professionalism and the system, is assessed as a beneficial model for future communication analyses.

1. CKAs sproglige ophav - tiden før STAR Brønderslev

Center for Klager om Arbejdsløshedsforsikring (herefter CKA) har i de seneste 12 år levet en noget omskiftelig tilværelse. CKAs opgaver med klagesagsbehandling efter arbejdsløshedsforsikringsloven blev oprindeligt varetaget i Arbejdsdirektoratet frem til den 1. januar 2011. Herefter blev klagesagsbehandlingen delt mellem Arbejdsskadestyrelsen og Pensionsstyrelsen¹. Denne (ikke helt gennemtænkte) konstruktion holdt frem til den 1. januar 2014, hvorefter klagesagsbehandlingen blev samlet i Arbejdsskadestyrelsen. I 2016 kom så udflytningen af statslige arbejdspladser, og klagesagsbehandlingen blev organisatorisk overdraget til Styrelsen for Arbejdsløshed og Rekruttering (herefter STAR) og samtidigt flyttet til STARs nye filial i Brønderslev, sammen med andre statslige opgaver.

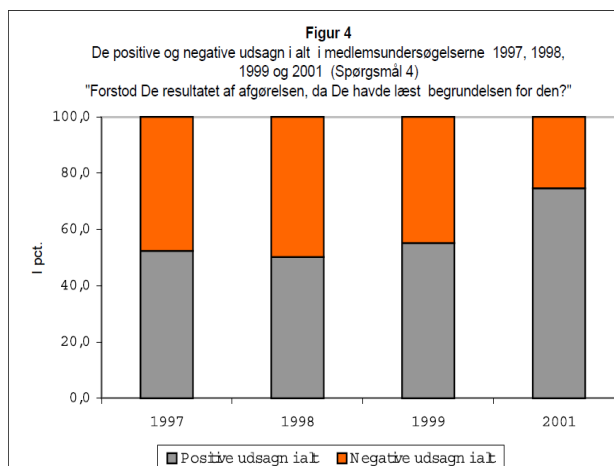
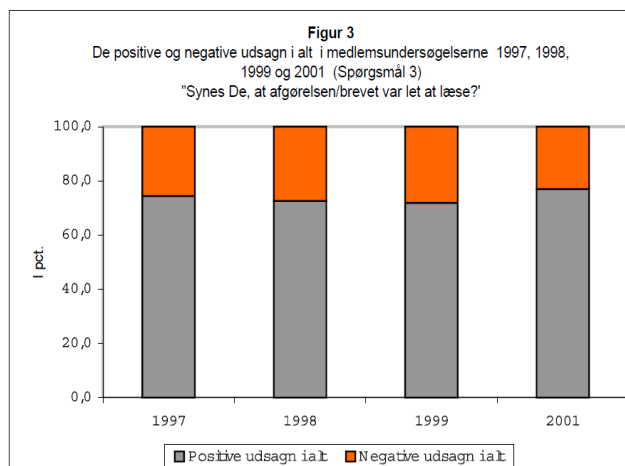
Frem til 1995 var der med Arbejdsdirektoratets egne ord: *"... få faste regler for, hvordan en afgørelse skulle fremstå. Disse regler fremgik af sagsbehandlervejledningen, som blev oprettet i 1988. Sagsbehandleren benyttede ofte paradigmer fra overreferenter og 'arvede' således både 'noder og unoder' ... Der var således stort set frit slag for formulering af afgørelser, og opsætningen - layout, linieafstand, margener - og formen varierede meget"*, jf. Arbejdsdirektoratet (2001) s. 25.

I 1995 blev bl.a. pjecen fra Statens Informationstjeneste: *- og uden omsvøb tak!* Omdelt som inspiration til sagsbehandlerne. Denne pjec indeholder pudsig nok et eksempel (nr. 39) på Direktoratets afgørelse til et a-kassemedlem. Eksemplet illustrerer en juridisk skrivemåde, hvor selve meddelelsen til modtageren om afgørelsen kun fylder ca. 1 pct. af teksten. Afgørelsen er også placeret helt i slutningen: *"... tilmed pakket ind i forbehold og sirlige vendinger. Hvis man ikke vidste bedre, ville man tro, at afsenderen nærmest har til opgave at holde meddelelsen skjult for modtageren"*, jf. Møller (1981) s. 21-22. Pjecen kommer herefter med et forslag (nr. 40), som faktisk minder meget om nutidens CKA-afgørelser, hvor modtageren på første side bliver oplyst om afgørelsens resultat, ankemulighed, samt at begrundelsen og reglerne kan læses i vedlagte sagsfremstilling.

I 1995 tog Arbejdsdirektoratet fat på sprogarbejdet for afgørelser og tilsynssager, med det ønske at få mere *ensartede produkter*, jf. Arbejdsdirektoratet (2001), s. 26. Det var også en periode, hvor Arbejdsdirektoratet igangsatte evalueringer, og den første brugerundersøgelse blev gennemført i 1997 samt gentaget i 1998, 1999 og 2001. Her blev brugerne bl.a. stillet spørgsmålene: *Synes De, at*

¹ Jf. bekendtgørelse nr. 648 af 6/6 2011 om klage over a-kassernes afgørelser

afgørelsen/brevet var let af læse? og Forstod De resultatet af afgørelsen, da De havde læst begrundelsen for den? (bemærk at tiltaleformen "De", endnu ikke i 2001 var erstattet af "du"). Svarene er vist grafisk nedenfor, hvor positive udsagn er grå og negative er orange.



BRUGERUNDERSØGELSE OM DIREKTORATETS SAGSBEHANDLING 2001 - ARBEJDSDIREKTORATET (2002) s. 119

Som det ses i figuren til højre, var det næsten halvdelen af klagerne, der ikke forstod eller kun i mindre grad forstod afgørelsens resultat. Dette er Arbejdsdirektoratet heller ikke tilfreds med og udtaler: "som offentlig myndighed er det af afgørende betydning, at de borgere, der modtager afgørelser fra direktoratet, også kan forstå dem. Det er således ikke tilfredsstillende, at kun lidt over halvdelen af klagerne kan læse og forstå direktoratets afgørelser", jf. Arbejdsdirektoratet (2001) s. 33.

Ved den sidste brugerundersøgelse fra 2001 sker der en væsentlig forbedring, og nu er det kun 25,4 pct. som svarer negativt. Arbejdsdirektoratet glæder sig over denne markante ændring, men analyserer ikke resultatet nærmere. I data-afsnittet kan man imidlertid læse, at der er sket den ændring i 2001, at nu indgår også EØS-sager og ferieresager i brugerundersøgelsen, for at dække hovedparten af Arbejdsdirektoratets sagstyper. Og det bemærkes kort: "I forhold til klage- og tilsynssager er EØS- og ferieresagerne kendetegnet ved, at hovedparten af afgørelserne er begunstigende for medlemmet, hvilket indvirker på resultatet af undersøgelsen." jf. Arbejdsdirektoratet (2002) s. 7, 12 og 96. Den positive udvikling skyldes derfor ikke alene sprogarbejdet i perioden 1999-2001, men også modtagernes bias i forhold til afgørelsens resultat, som følge af brugerundersøgelsens ændrede sags sammensætning.

Herefter var ambitionen at gentage brugerundersøgelserne hvert andet år, jf. Arbejdsdirektoratet (2001) s. 33 – men det har ikke været muligt for mig at finde nogle af nyere dato. Rigsrevisionen kom i 2005 med ”Beretning nr. 14 om statens brug af evalueringer”, som stillede sig kritisk i forhold til evalueringernes kvalitet, effekt og omkostninger. Denne beretning har nok også spillet en rolle for opbremsningen.

I de efterfølgende år arbejdes der selvfølgelig videre med afgørelsernes forståelighed og opbygning, men det er først med kvalitetskonceptet og de 12 sprogbud fra 2015 (bilag C) at der produceres et CKA-baseret sprogdokument.

2. Hvad er godt myndighedssprog?

STAR Brønderslev er en del af STAR og blev etableret i 2016, som led i regeringsinitiativet Bedre Balance. Der er aktuelt ansat 43 medarbejdere, sammensat af jurister, kontormedarbejdere og studenter, som løser myndighedsopgaver med sagsproduktion og tilsyn indenfor disse fire fagområder:

- **CKA:** afgør klagesager og vejleder om arbejdsløshedsforsikring
- **EØS:** udsteder dokumentation for udlændinges arbejdsperioder i Danmark
- **Regnskabstilsyn:** kontrollerer a-kassernes pengestrømme og årsregnskaber
- **Lufthavnstilsyn:** fører tilsyn med om borgere uberettiget har modtaget offentlige ydelser under ophold i udlandet.

Målopfyldelse, effektivitet og juridisk kvalitetssikring har især haft mit fokus som kontorchef ved STAR Brønderslev, hvor jeg har været ansat siden marts 2020. For CKA og EØS er der fastsat service-mål for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid og alderen på verserende sager, mens der for Luft-havnstilsynet aftales et årligt antal kontroller. Aktuelt går det godt med målopfyldelsen og alle nøg-letal er i grønt – men sådan var det ikke i årene fra 2016 til 2021, hvor udflytning af de faglige opga-ver fra København, oplæring af 90 pct. nye medarbejdere i Brønderslev og en øget sagstilgang gav røde nøgletal. Ligesom mange andre udflyttede styrelser har erfaret, tager det tid at genvinde vi-dens tabet – men der er også meget energi at hente i pionerånden.

CKA er STAR Brønderslevs største team med 24 jurister, og opnåede som det første fagområde grønne måltal fra medio 2020. CKA fik herefter igangsat flere kvalitetstiltag, dels fordi tidspunktet

var rigtigt i forhold til organisatorisk modenhed, og dels fordi juridisk sags-kvalitet, efter min vurdering, er en kritisk succesfaktor på lige fod med sags-effektivitet – selv om det performancemæssigt er lettere at måle kvantitet end kvalitet. Juridisk kvalitet i CKA handler grundlæggende om, at afgørelserne er skrevet forståeligt, overholder de forvaltningsretlige krav og følger paradigmerne. Kvalitetsarbejdet har bestået i at kvalitets-måle en række CKA-afgørelser efter fem bedømmelseskriterier, opdatere paradigmer og sagsbehandlerhåndbog, samt etablere læsemakker-perioder. Denne cyklus er gennemløbet i 2020, 2021 og en tredje gang i november 2022, så alle nuværende CKA-medarbejdere har deltaget mindst én gang. Til kvalitetsmålingerne i 2020 og 2021 blev der begge gange udvalgt 18 CKA-afgørelser, mens der ved kvalitetsmålingen i 2022 blev udvalgt 20 CKA-afgørelser, som er afgjort i 3. kvartal 2022. CKA-juristernes vurdering af de 20 afgørelser indgår som en del af opgavens analyse.

Den interne kvalitetsmåling giver et bud på, hvordan CKA-juristerne selv vurderer CKA-afgørelserne og er således en organisatorisk selvevaluering. Heroverfor er det derfor interessant at finde ud af, hvordan modtagerne vurderer de samme CKA-afgørelser. Modtagerne omfatter a-kassemedlemmet (klageren), som CKA-afgørelsen henvender sig til, og a-kassen, der i første omgang traf afgørelse i sagen. Terminologisk betragtet som "modtagertyper" er a-kassemedlemmet en primær faktisk modtager, mens a-kassen er en mere sekundær faktisk modtager, jf. Kjærgaard & Krone (2014) s. 89. Når CKA-afgørelsen sendes til a-kassemedlemmet, får a-kassen tilsendt en kopi, og vil overfor medlemmet skulle indrette udbetaling, sanktion mm. i forhold til sagens udfald.

Som statslig myndighed ligger der altid i opgaven en formel distance til modtagerne, i og med at der træffes afgørelser og sanktioneres efter loven. Det indebærer, at en myndighed som CKA ikke går i dialog med modtagerne om afgørelsens indhold, men må henvise til klagevejen, hvor CKAs afgørelser kan påklages til Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, som er øverste og sidste administrative klageinstans. På den måde minder CKA og Ankestyrelsen om Domstolene. Den formelle distance er selvfølgelig ikke til hinder for god service og forståeligt sprog, hvorfor Domstole og andre myndigheder ofte arbejder med teksters struktur og læsbarhed, da vi bestræber os på at skrive til og for modtagerne. Se f.eks. Domstolsstyrelsens Sprogpolitik (2014) s. 16, hvor anbefalingen lyder: *"Indret derfor sprog og fremstilling, så dommen ikke blot bliver klar og saglig, men også forståelig for den, der modtager afgørelsen"*. Ligeledes i Ankestyrelsens Sprogpolitik (2015) s. 4: *"Vi vil gerne skrive et*

nutidigt, klart og korrekt dansk – ikke kun i afgørelser, hvor det ifølge ombudsmanden er god forvaltningsskik at udtrykke sig letforståeligt og venligt”.

Historisk har juridisk kommunikation været synonym med kancellisprog og oplevet som svært tilgængeligt. Kancellistilen blev især anvendt i officielle skrivelser, og var præget af sproglige træk såsom: forvægtskonstruktioner, lange sætninger med mange indskud, brug af verbalsubstantiver, klicheer samt en udpræget passiv og upersonlig stil, jf. Nudansk ordbog og Jensen (2011) s. 88. Fra 1970'erne spredte der sig blandt offentlige organisationer en række skriveråd, som var et opgør med den juridiske kancellistil. To væsentlige kilder til de klassiske skriveråd var Justitsministeriets: *Vejledning om sproget i love og andre retsfor skrifter* fra 1969 og Statens Informationstjenestes: *- og uden omsvøb tak!* fra 1981 (Møller & Hansen).

En vigtig inspirationskilde for offentlige myndigheder er tillige Ombudsmanden, der i sin beretning fra 1995 bl.a. udtrykte: *”Og endelig gælder princippet om at ombudsmands embedet også ved det gode eksemplens indflydelse bør søge at påvirke myndighederne og forvaltningskulturen i det hele, tillige på det sproglige område.”* I 2008 udtrykker Ombudsmanden bl.a. *”Det er de samme sproglige træk der advares imod i stor set alle senere² vejledninger i at skrive godt og klart sprog. Det er vistnok aldrig videnskabeligt bevist at disse træk gør en tekst svær at læse og forstå. Derimod er lix en godt underbygget rettesnor for let og svær tekst”,* jf. Jarvad og Schack s. 61-62.

Denne opfattelse deler Kirsten Rask imidlertid ikke, hvis konsekvensen bliver, at kvantitative lix-op-tællinger erstatter gedigen sætningslære – og vi så risikerer at ende med *”et overforenklet, usammenhængende og koldt sprog, som taler ned til læseren ... det er ikke punktummet, der afgør, hvornår en sætning er slut – det er grammatikken. Ligegyldigt hvilke tegn vi sætter, ændrer det ikke antallet af sætninger. Og punktummerne gør det nærmest sværere at se sammenhængen. Men lix-tallet bliver lavere.”* jf. Rask (2012). En anden kritisk røst kommer fra Leif Becker Jensen, der advarer mod ensidigt at iagttage problemet med forvaltningssproget som et stilistisk-sprogligt fænomen – og dermed glemme den *”kommunikative og institutionelle sammenhæng, for det er denne sammenhæng der angiver grænserne for en realistisk ændring af forvaltningssproget. Det gælder med andre*

² Ombudsmanden hentyder her til Justitsministeriets vejledning fra 1969.

ord om at finde balancen mellem dét den kritiske tradition nedsættende kalder "kancellistil" og dét forvalteren lige så nedsættende kalder "Anders And-sprog", jf. Jensen (1998) s. 8.

Emnet for denne opgave er det klassiske dilemma mellem almindeligt sprog og myndighedssprog, og om dette gør sig gældende ved STAR Brønderslevs eksterne kommunikation. Undersøgelsen afgrænses til fagområdet CKA, der behandler klagesager fra a-kassemedlemmer og træffer juridiske afgørelser - de såkaldte CKA-afgørelser. Modtagerens vinkel har selvfølgelig været iagttaget, da CKA tilbage i 2013 startede kvalitetsarbejdet med at lave de nugældende sprogbud og paradigmer - men CKA har ikke indhentet konkret feedback fra modtagerne, hverken i 2013 eller i de forløbne 10 år. Den senest offentliggjorte brugerundersøgelse af klagesagsbehandlingen er den førnævnte fra 2001, jf. Arbejdsdirektoratet (2002). Det gav derfor god mening, da min vicedirektør i august 2022 for første gang fortalte om direktionens nye fokus på STARs eksterne kommunikation, der i de kommende år skal have et større eftersyn i hele styrelsen. Dette budskab lagde spiren til, at jeg ret hurtigt besluttede at ville gennemføre en undersøgelse af modtagernes vurdering af de samme CKA-afgørelser, som skulle indgå i den forestående CKA-kvalitetsmåling i november 2022. Ved at spørge modtagerne ville vi kunne få ekstern feedback på, om de oplever CKA-afgørelserne som læsbare og med klare og tydelige begrundelser.

CKA er tillige systemejer og redaktion for ARVID (URL: <https://arvid.star.dk/>), som er en samling af afgørelser og udtalelser fra de myndigheder, der behandler konkrete sager indenfor arbejdsløshedsforsikring og efterløn (dvs. primært CKA og Ankestyrelsen). ARVID er således en del af CKAs eksterne digitale kommunikation, og en vigtig målgruppe er netop a-kasserne. Det er derfor interessant at finde ud af, om ARVID benyttes i forbindelse med a-kassernes sagsbehandling - og om der er behov for mere, eller en anden form for information fra CKA. Modtagernes feedback på CKA-afgørelser og ARVID er blevet indsamlet via en kvalitativ interviewundersøgelse i november/december 2022, og sammenholdes i analysen med den interne CKA-kvalitetsmåling.

Direktionens nye fokus på STARs eksterne kommunikation gav derfor god mening i forhold til at undersøge CKAs eksterne kommunikation; og mit engagement blev yderligere forstærket af, at det kunne undersøges i kombination med den organisatoriske selvevaluering i 2022. Min umiddelbare vurdering var, at det lå fint indenfor mit ledelsesrum at igangsætte disse undersøgelser ved STAR

Brønderslev, og der manglede derfor ikke handlekraft fra min side. Imidlertid blev jeg i løbet af efteråret mere og mere i tvivl om, hvorvidt STAR Brønderslevs initiativer ville være i tråd med direktionens strategiske retning for STARs eksterne kommunikation. Tvivlen var der ikke i starten, hvor direktionen i september/oktober 2022 talte om den eksterne kommunikation i bred forstand, og visionerne stadig lød meget rummelige.

Kommunikationsstrategiens formål blev præsenteret som en hjælp til at give styrelsen både retning, prioritering og styring, samt systematik i eksekvering på tværs af målgrupper og kanaler. Mere konkret skal vi iflg. direktionen og konsulenterne fra Primetime: *"kommunikere 'i gulvhøjde', så vores målgrupper forstår os, væk fra myndighedsjargon, kommunikere i et aktivt og levende sprog, fra højt lix til lavt lix"*, jf. bilag G, slide 9. Umiddelbart klassiske sproganbefalinger, hvoraf nogle allerede er indarbejdet i CKAs 12 sprogbud, jf. bilag C, s. 6. Dog ser CKA ikke ned til sin målgruppe, men *går modtageren i møde* og bestræber sig på at *skrive til og for modtageren*. Ved statusmøder med min vicedirektør fik jeg sporet mig ind på, at analysearbejdet især skulle handle om STARs hjemmeside, men også om breve, skrivelser og afgørelser. Vi skulle med hans ord *bare give den gas og være ambitiøse*.

Men tvivlen kom snigende efterhånden som kommunikationsstrategien mere lignede en digital oprydning af websteder, hvilket blev tydeligt på chefseminaret den 29. november 2022, hvor STARs 27 digitale touch-points blev det problematiserede omdrejningspunkt, jf. bilag G, slide 21 ff. 1½ uge senere, på chefmødet den 9. december, fik direktøren med en kort bemærkning afblæst det fælles top down strategifokus og fortalt, at det i stedet vil blive en analyse af platforme og andet decentralt – og at det vil komme til at involvere os alle.

STAR er en bredspektret organisation, der spænder fra politisk lovgivningsarbejde, over praktisk politikudmøntning, til juridiske afgørelser og tilsyn – og hvor beskæftigelseslovgivningen er den fællesnævner, der binder os mere eller mindre sammen. Karl Weicks terminologi for *løst koblede systemer*, giver et meget godt billede af STARs forskellige kontorer, der både har et *højt særpræg*, da vi har meget forskellige opgaver, og for de fleste også en *høj påvirkelighed*, da f.eks. de politisk orienterede kontorer har en stor afhængighed. Kombinationen at højt særpræg og høj påvirkelighed svarer til den type organisation Weick beskriver som *løst koblede*, jf. Hammer & Høpner s. 77. Når dertil lægges en opgaveportefølje med mange iboende paradokser - såsom både at skulle føre tilsyn

og kontrol, samtidig med at have en understøttende funktion - er der uundgåeligt en høj grad af kompleksitet, ved som styrelse at ville gennemføre fælles strategiske projekter.

Muligvis skyldes afblæsningen af top down strategiprocesen en erkendelse af denne kompleksitet kombineret med et (for) lille konsulentbudget. Måske spiller prioritering af andre vigtige fokusområder med den nytiltrådte regering også ind. Der kan være mange årsager – og min udfordring er at agere hensigtsmæssigt i min del af styrelsen. Alt afhængig af ens ledelsesrum og mod kan situationen enten betyde skønne spildte kræfter, eller ”fri leg” til decentral strategidannelse.

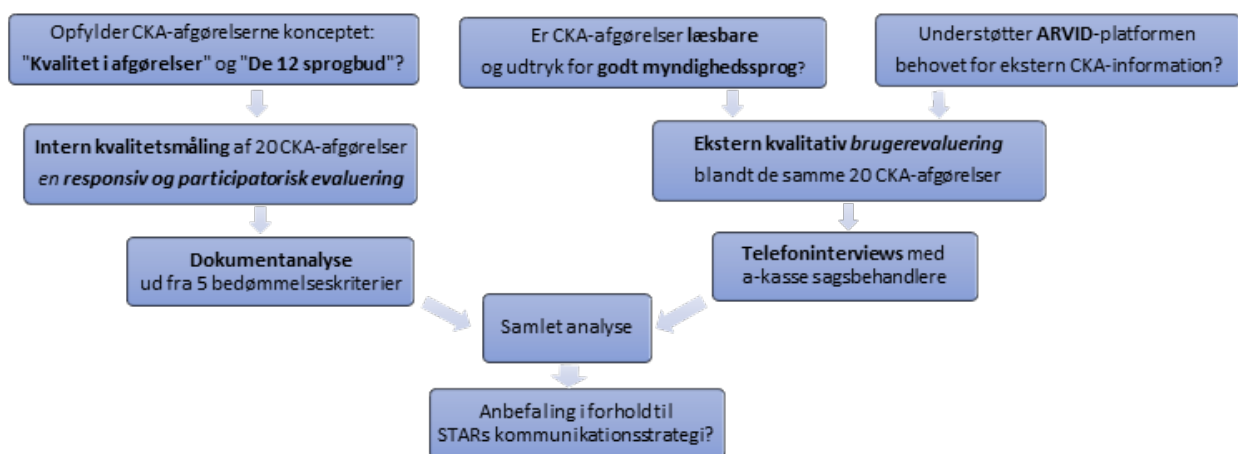
De interessante problemstillinger er, om det klassiske dilemma mellem almindeligt sprog og myndighedssprog gør sig gældende ifm. CKAs afgørelser, og om CKAs eksterne kommunikation understøtter brugerne? Dette undersøges nærmere med følgende spørgsmål:

- Oplever modtagerne CKA-afgørelser som læsbare og forståelige?
- Understøtter ARVID-plattformen behovet for ekstern CKA-information?
- Følges kvalitetskonceptet og de 12 sprogbud, når sagsbehandlerne skriver CKA-afgørelser?
- Hvordan kan en forbedringsstrategi for STAR Brønderslevs eksterne kommunikation se ud?

3. Design og metodeovervejelser

I dette kapitel beskriver jeg design og metodeovervejelser, samt hvordan empirien er indsamlet og bearbejdet. For overblikkets skyld, er masteropgavens forskningsdesign gengivet i illustrationen nedenfor.

Som det kan ses, omfatter empiriindsamlingen både **en intern kvalitetsmåling** i form af en responsiv evaluering (venstre del), og **en ekstern kvalitativ brugerevaluering** (højre del). Den interne kvalitetsmåling er udført af CKA-medarbejdere som en partcipatorisk evaluering, og fremgangsmåden er en dokumentanalyse af 20 CKA-afgørelser ud fra 5 bedømmelseskriterier. Den eksterne brugerevaluering er udført som semistrukturerede telefoninterviews blandt de a-kasser, som modtog de samme 20 CKA-afgørelser i 3. kvartal 2022.



Opgavens problemfelt vedrører det klassiske dilemma mellem almindeligt sprog og myndighedssprog, og om modtagere af afgørelser fra det offentlige forstår det anvendte sprog. De fleste sproglige anbefalinger retter sig mod tekstens overflade og handler især om ordvalg, korte sætninger, aktivt sprog samt placering af budskabet – og offentlige organisationer har i årtier arbejdet aktivt med myndighedssproget ud fra sådanne anbefalinger. En tekstnær analyse vil selvfølgelig kunne give svar på, om den slags sproglige anbefalinger er fulgt, men næppe om teksten faktisk er forståelig for modtageren. Som en modvægt til de etablerede anbefalinger om tekstens overflade, bidrager Simon Borchmann med en pragmatisk tilgang til tekstens forståelighed, der også inddrager: "... læserens viden, tekstens formål som social handling og afsenderens samarbejde med modtageren", jf. s. 28.

En undersøgelse af CKA-afgørelsernes forståelighed må derfor også inddrage modtagernes læseoplevelse, og her er det kvalitative casestudie et velegnet designvalg da: *"...casestudiet muliggør en opmærksomhed mod de kontekstuelle forholds betydning samt en bevidsthed om og en synliggørelse af, at den grænse, man via sit design og teoretiske eller teoretiserende optik lægger ned mellem et givent fænomen og dets kontekst, er en social konstruktion, der i dette tilfælde 'konstrueres' af forskeren..."* og *"...altid fordrer en dialog mellem forsker og forskningsfelt"*, jf. Antoft & Salomonsen s. 52-53.

3.1. Casestudiets afgrænsning til 20 CKA-afgørelser

Denne opgave er således **en empirisk analyse** og mit designvalg er **det kvalitative casestudie**, hvor afgrænsningen er blevet de 20 CKA-afgørelser fra 3. kvartal 2022, som indgår i den interne kvalitetsmåling. I betragtning af, at CKA årligt afgør ca. 2.200 klagesager, er en undersøgelse af "kun" 20 afgørelser ikke en statistisk stor stikprøve. Det interessante er dog, om de 20 CKA-afgørelser kan anses for at være repræsentative og dermed *"exemplifies a broader category of which it is a member"*, jf. Alan Bryman s. 62.

De 20 CKA-afgørelser blev som udgangspunkt udtrukket tilfældigt blandt alle CKA-afgørelser fra 3. kvartal 2022, så sagerne var rimeligt nye og udtryk for CKAs aktuelle sagsbehandling. Derudover skulle de 20 afgørelser være repræsentative for CKAs 7 sagsområder, så der var mindst to afgørelser fra hvert sagsområde og forholdsmæssigt flere fra de store områder. Der blev derfor tilføjet en vægtning til udtrækningen baseret på sagstildelingen i 2021, jf. Årsstatistik for CKA 2021 s. 5. Selv om alle CKA-sager er individuelle afgørelser og dermed forskellige, vil jeg mene, at de valgte udtrækningskriterier bedst muligt bidrager til undersøgelsens validitet.

De 20 udtrukne CKA-afgørelser blev herefter nummereret fra 1 til 20, hvorefter navne på a-kassemedlem/klager, a-kasse og CKA-sagsbehandler blev anonymiseret, inden den interne kvalitetsgruppe fik udleveret afgørelserne til vurdering. Det er således kun de to tovholdere for kvalitetsprojektet og mig, der kan identificere afgørelsernes modtagere og sagsbehandlere (samt selvfølgelig de få læsere, der får adgang til opgavens fortrolige bilag A).

Interviewpersonerne til den eksterne brugerevaluering blev dernæst udvalgt og inviteret alene på den baggrund, at CKA-afgørelsen i oktober var blevet udtrukket til kvalitetsmåling 3.0. Alligevel har "tilfældigheden" givet en pæn repræsentation med 14 forskellige a-kasser ud af 22 mulige, svarende

til 64 pct. af Danmarks a-kasser. Én a-kasse er repræsenteret med tre klagesager, mens fire andre a-kasser hver indgår med to klagesager (se fakta i bilag A).

Blandt CKAs jurister har 14 ud af 20 sagsbehandlere været repræsenteret med udtrukne klagesager. En enkelt jurist er sagsbehandler på tre afgørelser, mens fire andre hver indgår med to afgørelser.

Udfaldet for de 20 klagesager af CKAs sagsbehandling i 3. kvartal 2022 var: 17 stadfæstelser og 3 omgørelser. Ud af de 20 CKA-afgørelser er en enkelt blevet indbragt til Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg. Med en omgørelsesandel på 15 pct. og en ankeandel på 5 pct. ligger de 20 udtrukne sager lavere end gennemsnittet for de seneste 3 års CKA-afgørelser, hvor ca. 20 pct. blev omgjort og ca. 9 pct. blev påklaget til Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, jf. Årsstatistik for CKA 2021 s. 12 og 16.

3.2. Casestudiets afgrænsning af interviewpersoner

CKA har gennemført interne kvalitetsmålinger af afgørelser i 2020, 2021 samt i november 2022, og på den baggrund fået en del læring. Men da det er juridiske sagsbehandlere, der vurderer eget fagområde, er der selvfølgelig en risiko for, at CKA reelt ikke får vurderet, om afgørelserne er læsbare for almindelige borgere, uden særlig juridisk baggrund. Det er derfor sund fornuft - så vidt muligt - at undersøge brugernes vinkel, når man som myndighed arbejder med sin kommunikation. Som beskrevet i indledningen forstås brugerne her som de faktiske modtagere af CKA-afgørelser, hvilket omfatter a-kassemedlemmet (klageren) og a-kassen.

I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at de fleste CKA-afgørelser stadfæster a-kassens beslutning og giver a-kassemedlemmet afslag på dagpenge eller efterløn. I 2021 blev 78 pct. af klagesagerne stadfæstet af CKA, jf. årsstatistik for CKA s. 12. De fleste a-kassemedlemmer får derfor ikke ændret a-kassens afgørelse - og vil nok have svært ved at holde dette "negative" resultat helt adskilt fra en objektiv vurdering af afgørelsens læsbarhed. Denne sammenhæng, mellem sagens udfald og modtagerens vurdering af afgørelsens læsbarhed, er f.eks. blevet konstateret i brugerundersøgelser hos Danmarks Domstole i 2020, Ankestyrelsen i 2010 og Arbejdsdirektoratet i 2001.

Danmarks Domstole konstaterede, *at den tabende part generelt har vanskeligere ved at forstå begrundelsen for sagens resultat end de øvrige brugere*. Sammenhængen viste sig i svarene på spørgsmålet: **Jeg forstod begrundelsen for sagens resultat** - hvor de brugere, der angiver at have tabt sagen eller ikke fået medhold, har en score på 3,5, hvorimod de brugere, der ikke har tabt sagen,

scorer mellem 4,6 (hverken tabt eller vundet) og 4,9 (vundet)” på en skala fra 1-5, jf. Danmarks Domstole (2021) s. 5, 56 og 87.

Samme svarmønster konstaterede **Ankestyrelsen** i den 10 år ældre brugerundersøgelse, hvor skadelidte på arbejdsskadeområdet blev spurgt, **om begrundelsen for afgørelsen var klar og tydelig**. Her var 93 pct. af dem, der fik medhold tilfredse, mens kun 59 pct. var tilfredse, når Ankestyrelsen stadfæstede Arbejdsskadestyrelsens afgørelse, jf. Ankestyrelsen (2011) s. 19 ff.

Det nuværende CKA var frem til 1. januar 2011 en del af Arbejdsdirektoratet, og brugerundersøgelsen fra 2001 omhandler derfor den slags juridiske klagesager - men også tilsynssager, som nu er ved STAR i København og feriesager, der er afskaffet med den nye ferielov fra 2020. Det interessante er, at Arbejdsdirektoratet i spørgeskemaet fra 2001 anmoder a-kassemedlemmerne *om at se bort fra udfaldet af sagen, men alt andet lige viser svarene, at dette er meget svært, hvis man har fået en bebyrdende afgørelse*, jf. Arbejdsdirektoratet (2001) s. 33. **Arbejdsdirektoratet** stillede bl.a. spørgsmålet: **forstod De resultatet af afgørelsen, da De havde læst begrundelsen for den?** 93,4 pct. af de a-kassemedlemmer, som fik en begunstigende afgørelse, var positive, mens andelen faldt til 80,0 pct. for delvis begunstigende og ned til 66,2 pct. ved en bebyrdende afgørelse, jf. Arbejdsdirektoratet (2002) tabel 6, s. 96.

Det er derfor ikke helt ligetil at iværksætte brugerundersøgelser som myndighedsudøver. Tillige kræver det volumen, ressourcer, relevans og ledelsesmæssig forankring at igangsætte kvantitative spørgeskemaundersøgelser i stil med Domstolene, Ankestyrelsen og det daværende Arbejdsdirektorat. Nærværende kvalitative casestudie har således en langt mindre volumen og kortere tidsramme.

På trods af den konstaterede bias hos brugere, der ikke får medhold i deres sag, var det i planlægningsfasen min ide, at opgavens brugerevaluering skulle omfatte både a-kassemedlemmet og a-kassen i alle 20 udtrukne CKA-afgørelser. Jeg vendte mine overvejelser med flere kollegaer og MPG-medstuderende, som næsten alle udtrykte skepsis ift. at inddrage a-kassemedlemmerne. Det var dog drøftelserne med STAR Brønderslevs GDPR-ansvarlige jurist, som til sidst blev udslagsgivende for, at jeg i oktober måned besluttede at udelade a-kassemedlemmerne i denne brugerevaluering.

De 20 a-kassemedlemmer har fået afsluttet deres klagesager i 3. kvartal 2022, og en efterfølgende invitation til et interview vil juridisk set være en behandling af deres personoplysninger til et nyt

formål. Styrelsen vil derfor skulle give en større skriftlig GDPR-orientering sammen med invitationen – med risiko for at drukne det positive budskab. Den ideelle fremgangsmåde ville være at fortælle en ny klager om brugerundersøgelsen allerede ved den første kontakt og forberede klageren på, at vedkommende vil få en invitation til et interview i forlængelse af sin klages afgørelse. På den måde kan der tages hånd om GDPR-orienteringen på en mindre overvældende måde. Den fremgangsmåde var tidsmæssigt ikke realistisk i forbindelse med denne opgave. Også henset til undersøgelsens mindre omfang, og at klagerne formentlig er kommet videre i forhold til den afgjorte sag, fravalgte jeg derfor at kontakte de 20 a-kassemedlemmer/klagere.

Til gengæld er a-kasserne i alle 20 CKA-afgørelser blevet inviteret, og de har i forbindelse med interviewene også fået stillet en række spørgsmål i relation til a-kassemedlemmerne. A-kassernes sagsbehandlere er formentlig mere objektive i en vurdering af læsbarhed, men har på den anden side som oftest en større juridisk faglighed end a-kassemedlemmet og dermed lettere ved at læse en CKA-afgørelse. Et væsentligt moment er dog, at a-kasserne har jævnlig kontakt med a-kassemedlemmerne, og derfor kan bidrage med generel viden. Som interviewer er det selvfølgelig en balancegang, at stille spørgsmål til en a-kassesagsbehandler om navngivne a-kassemedlemmers eventuelle udfordringer med klageprocessen og CKA-afgørelsen, uden samtidigt at risikere brud på fortrolighed. Men det gik heldigvis stille og roligt - og jeg fik en god mulighed for "at stikke en finger i jorden" i a-kasse-verdenen.

3.3. Den interne kvalitetsmåling

Formålet med at måle kvaliteten er at skabe en fælles referenceramme for, hvad der er god kvalitet i CKA-afgørelser. Kvalitetsmåling 3.0 omfatter de 20 udvalgte CKA-afgørelser fra 3. kvartal 2022 og er blevet gennemført i november 2022. Terminologisk er evalueringsmodellen for den interne CKA-kvalitetsmåling en responsiv evaluering, hvor problemstillingen angår CKA-sagsbehandlerens *oplevelse af indsatsen*, jf. Bredgaard s. 23. *Responsiv evaluering* er ikke i sig selv en evalueringsmodel, men ses som *en epistemologisk og moralsk ramme for evaluering*, der har inspireret til mange afledte evalueringsmodeller såsom: samarbejdsevaluering (interessentevaluering), deltagelsesorienteret (participatorisk) evaluering samt empowermentevaluering, jf. Krogstrup s. 160 og Baadsgaard s. 217.

Ligesom ved de foregående kvalitetsmålinger fra 2020 og 2021, er målingen i november 2022 gennemført som en organisatorisk selvevaluering, hvor CKA-sagsbehandlere vurderer de anonymiserede CKA-afgørelser efter disse fem bedømmelseskriterier (bilag C):

- A) **Sprogligt helhedsindtryk** – vi skriver til og for modtageren, og sproget skal være korrekt og let at læse.
- B) **Afgørelsen** – resultatet skal kort og klart angive den retsstilling, som er eller skal være gældende i sagen.
- C) **Begrundelse: forvaltningsretlige regler** – alle afgørelser skal have en begrundelse, der som minimum lever op til kravene i forvaltningsloven.
- D) **Begrundelse: struktur og minimumskrav** – skal altid være bygget op, så begrundelsen følger vores paradigmer.
- E) **De anvendte regler** – det skal være nemt for modtageren at se hvilke regler/betingelser, som har været afgørende.

Hvert kriterie får ifm. målingen én af følgende bedømmelser:

- Fuldstændig
- I høj grad
- I tilstrækkelig grad
- I lav grad
- Slet ikke

Bedømmelser og kommentarer blev i løbet af målings-møderne samlet i måleskemaer (bilag D). Hvis deltagerne var uenige om, hvilken bedømmelse en afgørelse skulle modtage, foretog de en afstemning. I den forbindelse besluttede evalueringsgruppen i 2022, at en afgørelse ikke kunne modtage bedømmelsen "fuldstændig", hvis flere deltagere havde givet en lavere bedømmelse. Dette var muligt ved kvalitetsmålingerne i 2020 og 2021, hvorfor disse målingsresultater ikke er helt sammenlignelige med 2022. Et sammendrag af de 20 udfyldte måleskemaer er bearbejdet og præsenteret i "Resultatet af kvalitetsprojekt 3.0 i CKA" (bilag F). Hver sags bedømmelse er tillige gengivet øverst i samme sags interview-referat, og CKA-bedømmelsen forelå derfor som min baggrundsviden inden hvert telefoninterview (bilag 1-20).

Evalueringsgruppen har haft 2 tovholdere fra CKA, som i august meldte sig frivilligt, og de har i fællesskab taget hånd om processen og dokumentationen. Den ene har været ansat siden 2016 og den anden er nyansat i 2022. I 2020 og 2021 var deltagelse i kvalitetsmålingerne frivillig, og der deltog henholdsvis 11 og 9 sagsbehandlere. I 2022 blev deltagelse gjort obligatorisk for de sagsbehandlere,

der ikke havde været med før - hvilket gjaldt for 6, som er blevet ansat gennem det seneste års tid. Derudover blev erfarne sagsbehandlere opfordret til at melde sig frivilligt, så der var en nogenlunde videns balance. I alt deltog 13 CKA-sagsbehandlere i kvalitetsmåling 3.0, og der var en god blanding af fuldmægtige og specialkonsulenter. Tillige var alle 7 CKA-fagområder repræsenteret med sagsbehandlere blandt de 13 deltagere, hvilket sikrede tværgående faglig indsigt.

Ved kvalitetsmålingen i 2021 deltog jeg i to af de fire evalueringsmøder, da jeg var nysgerrig på processen. Inden min deltagelse havde jeg overvejet, om min tilstedeværelse kunne risikere at lægge låg på den frie diskussion, og var derfor bevidst om at agere stille gæst - selv om man som chef aldrig kan være usynlig. Da kvalitetsmålingen i 2022 indgår som empiri i denne opgaves case-studie, var det vigtigt for mig igen at deltage i en del af evalueringsprocessen. For ikke at forstyrre evalueringsgruppen for meget, "inviterede" jeg mig med til opstarten af det første målings-møde den 4. november 2022, hvor jeg holdt en kort 10 minutters kickoff - og igen til det sidste af de i alt fire målings-møder, hvor jeg den 25. november 2022 deltog under hele evalueringen. Ved kun at deltage fuldt ud på det sidste målings-møde, tænkte jeg, at deltagerne havde fået så meget erfaring med processen, at min deltagelse hæmmede dem mindst muligt. Derudover lod jeg de to tovholdere have styringen fuldt ud – hvilket de også benyttede til at få chefens holdning ind over forskellige afstemnings-beslutninger. På den måde kan ens tilstedeværelse også blive brugt strategisk af medarbejderne.

Den interne kvalitetsmåling, hvor CKA-sagsbehandlerne evaluerer hinandens afgørelser, er derfor i udgangspunktet en samarbejdsevaluering, der i praksis blev en *deltagelsesorienteret evaluering (participatorisk evaluering)*. Det skyldes, at de to tovholdere ikke har haft en formel evaluator-rolle, men mere været facilitatorer, der deltog i vurderingerne på lige fod med de øvrige deltagere, jf. Krogstrup s. 158 og Baadsgaard s. 224 ff. De fem evalueringskriterier var forudbestemte, mens bedømmelserne er baseret på deltagernes subjektive vurderinger og juridiske faglige skøn, som blev trykprøvet af evalueringsgruppen på måle-møderne. *Selv om der ikke eksisterer en positivistisk sandhed i forhold til en kvalitativ vurdering af en afgørelse, vil det alligevel være sjældent, at projektdeltagerne lander i hver sin ende af vurderingsskalaen, da der spiller en vis faglighed ind over bedømmelseskriterierne. Til gengæld kan det være en smagssag, om samme afgørelse vurderes til at opfylde et bedømmelseskriterie f.eks. i høj grad eller i tilstrækkelig grad. På den måde er der elastik i vurderingerne, hvilket er med til at fremme drøftelserne*, jf. Kudahl MPG-opgave E21. Dette var min

vurdering efter at have deltaget ved kvalitetsmålingen i 2021 - og er det stadig efter målingen i 2022, selv om en enkelt sag (nr. 11) gav afstemning i hver ende af skalaen – så ingen regel uden undtagelse.

3.4. Den eksterne brugerevaluering

Som nævnt er opgavens designvalg casestudiet, fordi jeg gerne vil have viden i dybden, om brugernes oplevelse af CKA-afgørelser og CKAs eksterne kommunikation. Casestudier udføres typisk som kvalitative undersøgelser, men kan også indeholde kvantitative metoder, der er gode til at give viden i bredden. Dog vil *studier, der hævder at være responsive overfor feltet*, sjældent udelukkende benytte kvantitative data, *men snarere kvalitative og mixede metoder*, jf. Kroghstrup s. 162 og Bryson tabel 3.1, s. 70.

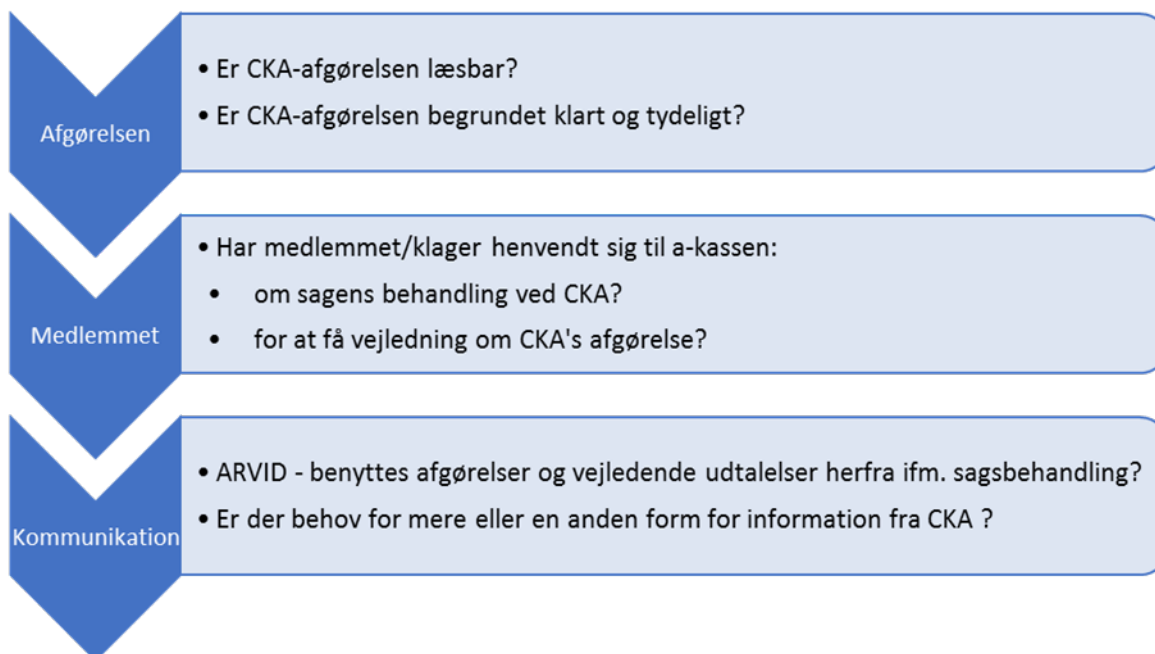
Eksempelvis er spørgeskemaundersøgelserne fra Domstolene, Ankestyrelsen og Arbejdsdirektoratet i afsnit 3.2. udtryk for *kvantitative undersøgelser* af brugernes oplevelse af læsbarhed og forståelse af afgørelser. Her er brugernes svar om oplevet læsbarhed *kvalitative variable*, som er rangeret på en tilfredsheds-skala, der statistisk kaldes *ordinale variable*. De kvalitative variable får dermed et kendt udfaldsrum, som kan behandles kvantitativt og udtrykkes i tal, jf. Clement & Ingemann s. 47.

Fordelen ved en spørgeskemaundersøgelse er bl.a. at man på kort tid kan indhente svar fra mange brugere, og lettere kan bearbejde tal-resultaterne. Ulempen er imidlertid den snævre spørgeramme, der skal være ret præcis, så respondenterne ikke misforstår spørgsmål eller undlader at svare. I forhold til denne opgaves casestudie har jeg valgt *det kvalitative interview* som metode, da det netop giver mig muligheden for at skaffe mere dybdegående viden gennem dialogen med interviewpersonen. En større spørgeskemaundersøgelse kunne godt kombineres med udvalgte interviews, og på den måde fungere som et casestudie med mixede metoder. Det kunne fint være en både repræsentativ, målingsvalid og reliabel model for en fremtidig CKA-brugerundersøgelse, men vil også kræve en større tids- og ressourcemæssig ramme.

Casestudiets metode her er *det kvalitative interview*, der i praksis er udført som telefoninterviews. En mere ideel interviewsituation kunne være et fysisk møde med a-kassens deltager. Det ville indebære, at jeg skulle have rejst rundt til alle dele af Danmark – hvilket selvfølgelig er praktisk muligt, hvis min empiri-indsamling havde været tilrettelagt over et noget længere tidsrum.

Et kompromis imellem det personlige møde og telefoninterviewet kunne være brug af videomøder. Det ville give mulighed for lidt bedre aflæsning af hinandens reaktioner - men video kan også være en hæmsko, når man slet ikke har mødtes tidligere. CKA er den instans, som kan omgøre a-kassens sager, og jeg er kontorchef for CKA. Der er derfor en "ubalance" i relationen, som jeg tror kan spille mere forstyrrende ind ved anvendelse af videomøde i stedet for (blot) telefon. Jeg fornemmede i hvert fald, at de fleste deltagere lige skulle tøjle lidt op, inden de slappede af og interviewet blev til en dialog. Video-muligheden overvejede jeg heller ikke særlig længe, da brug af video reelt ikke giver så meget nærhed, og ville forstyrre min mulighed for effektivt at tage noter under samtalen. Endelig har flere af os en video-træthed efter Corona-nedlukningstidens mange digitale møder. Valget faldt derfor på *semistrukturerede telefoninterviews*, der alle er gennemført af mig.

A-kasserne er i forbindelse med invitationen blevet garanteret fortrolighed, og svarene kædes derfor ikke sammen med a-kassen eller interviewede i den videre bearbejdning af resultaterne. Det er alene det fortrolige bilag A, der kan anvendes som "nøgle". Hvert telefoninterview har fulgt *interviewguiden* nedenfor, som også var gengivet i invitationen til a-kassen (bilag B viser et anonymiseret breveksempel).



Interviewpersonerne havde således kendskab til interviewguiden, og dermed mulighed for at forberede sig inden telefoninterviewet. Spørgerammen er løst formuleret for netop at opnå den flek-

sibilitet, som det semistrukturerede interview kan give. Faren er selvfølgelig, at den indsamlede empiri kan blive uensartet, da samtalerne kan forløbe forskelligt. På den anden side blev interviewene netop til gensidige samtaler, med meget feedback og uddybning fra interviewpersonerne. Ligeledes hjalp interviewguidens tre fremhævede temaer: afgørelsen, medlemmet og kommunikation – med til at holde fokus i samtalerne, der ofte kom vidt omkring.

Den 17. november 2022 sendte jeg, via sikker mail, invitationen til telefoninterviews til a-kasserne i de 20 CKA-afgørelser (bilag B). Ved denne opgaves aflevering pr. 9. januar 2023 er der gennemført telefoninterviews om 18 afgørelser, svarende til 90 pct. af de inviterede. Desuden er det lykkedes at interviewe sagsbehandlere fra 13 ud af 14 inviterede a-kasser, svarende til en repræsentation på 59 pct. af Danmarks 22 a-kasser.

I sag nr. 13 og 14 sendte jeg venlige remindere den 8. december 2022 med nye datoforslag til et telefoninterview inden jul. Sagsbehandleren i sag nr. 13 svarede, og vi fik lavet en booking den 21. december 2022. Den aftale blev desværre ikke til noget pga. sagsbehandlerens sygdom, og det er ikke lykkedes at få en ny aftale i stand. I forhold til sag nr. 14, talte jeg med en sagsbehandler fra a-kassen, der deltog i telefoninterview om en anden sag - og det lød til, at de også var sygdomsramte. Sagsbehandleren til sag nr. 14 er ikke vendt tilbage på min reminder - men jeg har dog fået gennemført interviews med den pågældende a-kasse om to andre sager.

A-kasserne valgte selv deres deltager til telefoninterviewet. De interviewede er overvejende juridiske konsulenter, som har været sagsbehandler på sagen i forbindelse med a-kassens genvurdering af medlemmets klage, inden oversendelsen til CKA. Én a-kasse, der havde fået to invitationer, stillede med to deltagere, da de begge havde sagsbehandlet de to klagesager. I praksis blev dette derfor ét telefonmøde om to sager med to interviewpersoner og interviewer, hvilket fungerede fint. De øvrige interviews har været telefonmøder med én interviewperson og interviewer.

Samtalerne fik typisk en varighed på 45 minutter, og interviewpersonerne havde stor vilje til både at vurdere den konkrete afgørelse og give generel feedback. Flere deltagere fortalte, at de inden interviewet havde forhørt sig hos kollegaer i a-kassen og på den måde kvalificeret deres feedback til CKA.

Samtalerne er registreret ved at tage noter undervejs i interviewet. Rent praktisk foregik det ved, at jeg talte via høretelefoner, og havde hænderne fri til at skrive noter direkte i en referatskabelon på

pc'en. Referatskabelonen var forberedt med spørgerammen og frie felter inden for de tre temaer: afgørelsen, medlemmet og kommunikation. Jeg nævnte den anvendte registreringsteknik, som en del af den indledende intro til interviewet – og den blev accepteret af alle deltagerne.

Umiddelbart efter hvert interview er noterne blevet gennemlæst og renskrevet, mens samtalen stadig var i frisk erindring. Til forskel fra en lydoptagelse, gengiver noterne ikke hele samtalen eller alle eksakte formuleringer. Dog vurderes en lydoptagelse at være mindre velegnet i den aktuelle telefoninterview-situation, hvor deltagerne ikke kan se hinanden og heller ikke kender hinanden - ud over vores faglige roller som hhv. juridisk konsulent i en a-kasse og kontorchef for CKA. I forhold til undersøgelsens formål, ville en eksakt transskribering af samtalen, efter min mening, også være af mindre betydning for analysen. Det var vigtigere at få skabt en tillidsfuld samtale, hvor de interviewede havde lyst til at dele deres synspunkter samt drøfte ting, der måske ikke fungerer optimalt.

Der er lavet et referat fra hvert interview, struktureret efter interviewguidens tre temaer: afgørelsen, medlemmet og kommunikation (bilag 1-20). Dette kvalitative materiale ligger til grund for bearbejdning af svarene og gengivelse af udvalgte budskaber i kapitel 5. Citater fra de interviewede er skrevet med *kursiv* og der henvises til kilden via bilags-nummeret sat i parentes således: (x).

4. Teoretisk udgangspunkt *inden* sprogarbejdet

Denne opgaves forside viser en trekant med faktorerne:

- *sprog og tekster*
- *modtagerne af tekster fra organisationen*
- *den organisatoriske kontekst*

Trekanten er lånt fra Jensen, Kjærgaard, Krone & Sørensen (2014) s. 14, hvor forfatternes budskab er: *"at en god tekst skal fungere i den kommunikationssituation den er en del af. Der findes med andre ord ikke nogen absolutte kriterier for hvad en god tekst er – det afhænger helt af den konkrete situation."* Derfor er det vigtigt at finde sit teoretiske udgangspunkt i forhold til sprogarbejdets tre omdrejningspunkter, så man kan træffe valg, der giver mening. Det drejer sig kort fortalt om følgende overvejelser:

Sprog og tekster: Offentlige organisationer har i mange årtier fokuseret på en række enslydende skriveråd, som har fået ret stor udbredelse – uden at have egentlig forskningsmæssig rygdækning. *"Men skriverådernes enorme udbredelse er samtidig problematisk fordi de kommer til at fremstå som den eneste eller bedste vej til gode tekster"*, jf. Jensen et al. (2014) s. 19.

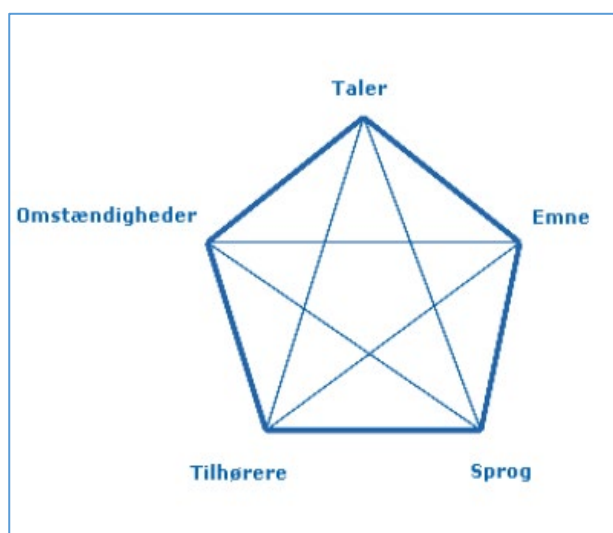
Modtagerne af tekster fra organisationen: *"For at sikre sig at man laver noget der er funktionelt, bliver man nødt til at kigge på modtageren som en empirisk størrelse – og altså beskæftige sig med faktiske modtagere. Arbejder man alene med modelmodtagere og intenderede modtagere, er der alt for stor risiko for at 'modtagerne' ender som en analytisk abstraktion"*, jf. Jensen et al. (2014) s. 30.

Den organisatoriske kontekst: *"Intet institutionelt sprog bliver mere hensigtsmæssigt end den organisatoriske kontekst tillader. Sproglig forandring skaber altid organisatoriske konflikter, og hvis man ikke tager højde for dem og er villig til at arbejde med dem, kan man heller ikke ændre sproget"*, jf. Jensen et al. (2014) s. 32.

Som kontorchef for CKA siden 2020 medbringer jeg en forforståelse og faglig baggrund der har betydning i forhold til mine holdninger om teoretisk udgangspunkt for sprogarbejdet. Jeg er uddannet jurist og har bl.a. arbejdet 10 år ved domstolene, som dommerfuldmægtig og konstitueret dommer,

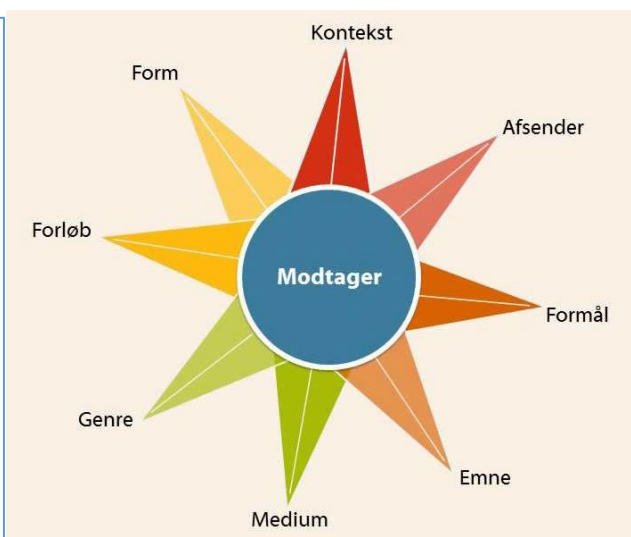
hvilket selvfølgelig har påvirket mine sprognormer og skrivevaner. På samme måde har CKA-sagsbehandlerne, direktionen og kommunikations-konsulenterne også individuelle sprognormer, der mere eller mindre bevidst kan indebære konflikter ved sprogarbejde. Der kan således være mange og modstridende hensyn i sprogarbejdet, som bør iagttages, hvis man vil skabe reelle forandringer og ikke bare ende med sprogpoltiske skueværdier.

Hvis man kan blive enige om, at de klassiske skriveråd ikke kan stå alene, er der andre modeller til at arbejde med sin eksterne kommunikation. En visuelt god model er Anne Katrine Lund og Pernille Steensbech Lemées *Det retoriske kompas*, som er inspireret af den klassiske retorik med Ciceros pentagram – se begge nedenfor:



CICEROS PENTAGRAM

URL: [HTTPS://WWW.GYMDANSK.DK/CICEROS-PENTAGRAM.HTML](https://www.gymdansk.dk/ciceros-pentagram.html)



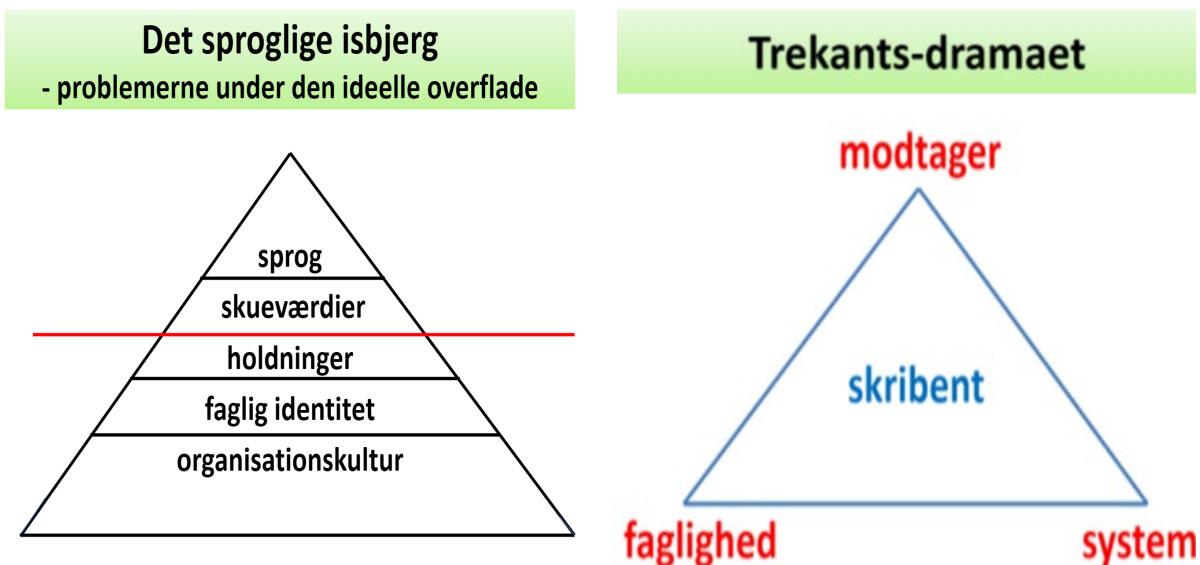
DET RETORISKE KOMPAS AF LEMÉE & LUND

URL: [HTTPS://FORKLARMIGLIGE.DK/DET-RETORISKE-KOMPAS](https://forklarmiglike.dk/det-retoriske-kompas)

Det retoriske kompas er et analyse- og produktionsværktøj, der bygger videre på den klassiske retoriks fem termer, ved også at lægge op til refleksioner om: kommunikationens formål, nutidens genrer og medier, samt flere nuancer på sprogfaktoren. Modtageren er placeret i centrum, for at indikere det vigtige i at kende sin modtagergruppe. Modellen anvendes ved at følge de 8 nåle uret rundt, med start fra afsender, så man får skabt et helhedssyn på sin kommunikation. Kompasset er ikke tænkt som en ufravigelig disposition, men snarere "som et redskab til at orientere sig med. Ligesom verdenshjørnerne er uforanderlige, er der også i forbindelse med en retorisk ytring altid bestemte abstrakte faktorer, der tilsammen udgør kommunikationssituationen, og som det vil være nødvendigt at konkretisere i en retorisk analyse", jf. Lemée & Lund s. 107.

4.1 Konfliktmodellen med skribenten i midten

Selv om det retoriske kompas sikrer en holistisk tilgang og inddrager konteksten, sker det med teksten som primært udgangspunkt. I denne opgave om CKAs eksterne kommunikation, har jeg behov for en model, der både er holistisk, og kommer endnu højere op i helikopteren, så organisatoriske spændinger, krav og begrænsninger, samt eksterne interesser medtænkes. Til det formål, er Leif Becker Jensens *konfliktmodel* et godt bud, da den "primært sigter på at identificere og beskrive begrænsningerne og konflikterne frem for utopierne", jf. Jensen (1998) s. 111. Konfliktmodellen er vist nedenfor til højre, her kaldet "trekantsdramaet" med skribenten i midten af modtager, faglighed og system.



LEIF BECKER JENSEN (2007) s. 12 og (1998) s. 110 - URL: <https://docplayer.dk/4862771-Klarsprog-kommunikationsteknik-eller-holdningsaendring-v-leif-becker-jensen-lektor-i-kommunikation-og-journalistik-roskilde-universitet.html>

Ovenfor til venstre vises tillige en model som, med inspiration fra Edgar Scheins isbjerg til kulturanalyse, illustrerer, at de virkelige forhindringer for sprogændringer ligger i de underliggende lag i form af holdninger, faglig identitet og organisationskultur, jf. Jensen (2007) s. 12 ff.

Et konkret eksempel på en sprogændring, der mødte meget organisatorisk træghed, er Domstolstyrelsens sprogpoltiske projekt fra 2001, som blev undersøgt i en ph.d.-afhandling af Anne Kjærgaard. Nogle medarbejdere/dommere syntes, det var en god ide at skrive mere imødekommende, mens andre syntes ideen var dårlig eller ligegyldig. Holdningerne viste sig at stikke fagligt dybere og være *forskellige forestillinger om hvad juridisk sprog er og bør være*, jf.

Kjærgaard (2012) s. 52. Med brug af isbjergsmodellen er der her både holdninger og faglig identitet på spil. Domstolenes uafhængighed overfor Domstolsstyrelsen viste sig også at spille en vigtig rolle for trægheden, da nogle dommere i praksis blot fortsatte med den skrivemåde, de selv fandt bedst – og det var der ikke så meget organisatorisk at gøre ved. Eller som Klaus Kjøller tørt konstaterer, i et indlæg om rådgivning som skueværdi: *”Lidt brutalt kan man konkludere af Kjærgaards undersøgelse at den største værdi ... har været den skueværdi (Schein) der ligger i at have gennemført aktiviteterne. Værdien ligger ikke i konkrete, påviselige resultater af rådgivningen for sådanne resultater kan stort set ikke påvises”*, jf. Kjøller s. 65.

I forhold til denne opgaves interne CKA-kvalitetsmåling er isbjergs-modellen også relevant, hvis det viser sig, at CKA-sagsbehandlerne i praksis ikke efterlever paradigmer og sprogbud. Da vil det være interessant at undersøge, om det skyldes holdninger, manglende viden eller det i skrivesituationen er svært for skribenten at aflære egne sproglige kæpheste. CKA-sagsbehandlerens drøftelser i forbindelse med kvalitetsmålingerne giver også et godt indtryk af, hvordan de hver især tænker om sproget og CKA-afgørelsernes udformning. I sidste ende er det i den skrivendes bevidsthed og subjektive oplevelse af hensyn og konflikter, at forandringspotentialet skal findes og påvirkes – når vel og mærke de ydre forhindringer er ryddet af vejen.

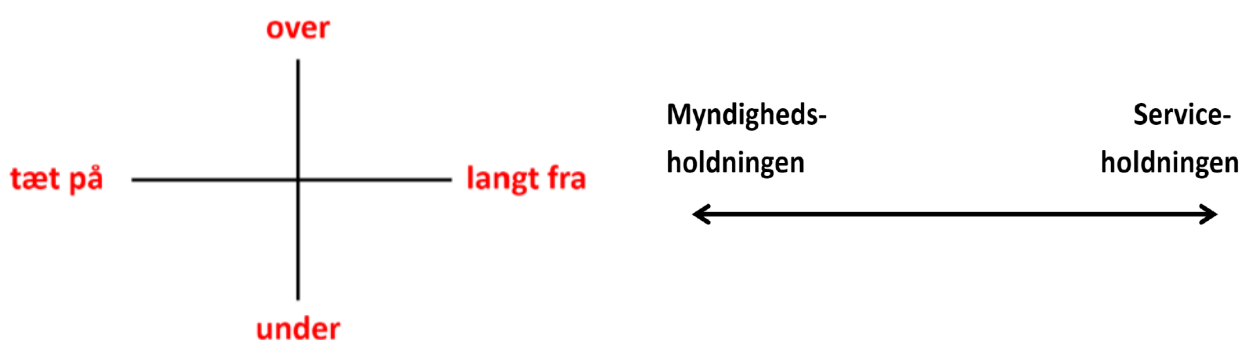
Begge modeller fokuserer således på skribenten og dennes virkelighed, og jeg vil i de følgende afsnit beskrive de hensyn til modtager, faglighed og system, som potentielt kan skabe konflikter, når CKA-sagsbehandleren skriver juridiske afgørelser.

4.2 Hensynet til modtageren - relationsproblemet

Modtageren forstås her som a-kassemedlemmet, der er CKA-afgørelsens primære faktiske modtager. CKA-afgørelsen er **en unik tekst** til a-kassemedlemmet, og et vigtigt hensyn er, at CKA-afgørelsen er læsbar og forståelig.

Relationen mellem a-kassemedlemmet og CKA-sagsbehandleren kan illustreres ved hjælp af figuren nedenfor til venstre. Relationen over/under udtrykker magtforholdet, mens tæt på/langt fra går på formaliteten/relationen i forholdet. CKA er den instans, der med hjemmel i arbejdsløshedslovgivningen kan sagsbehandle og træffe afgørelse i a-kassemedlemmets klagesag. Dette er et eksempel på en myndighedsrelation, hvor magten hviler på love og bestemmelser. Sagsbehandlingen af a-

kassemedlemmets klage foregår primært skriftligt, og kun af til vil der være telefonisk kontakt. Samlet set er CKA-sagsbehandleren derfor placeret i øverste højre felt som **over/langt fra** a-kassemedlemmet, hvilket er en typisk **myndighedsrelation**. Denne relation har betydning for kommunikationssituationen og dermed rammerne for CKA-afgørelsen - som ikke er et almindeligt brev, men netop en afgørelse, der iflg. forvaltningsloven skal begrundes.



LEIF BECKER JENSEN (2007) s. 15-16

Den anden figur, ovenfor til højre, illustrerer de to dominerende forståelser af relationen mellem borger og forvaltning, som ofte kan være i direkte modsætning til hinanden. Forvaltningens forståelse af relationen og konteksten kan blive bestemmende for, hvordan man vælger at skrive til borgeren, og dermed valg af sprogkode. **Sprogkoder** har forskellige genrer og stilarter, og eksempler på nogle almindeligt udbredte er: den private kode, den offentlige kode, den journalistiske kode, den videnskabelige kode og myndighedskoden, jf. Jensen (2011) s. 88.

I forhold til figuren ovenfor, er CKAs relation til a-kassemedlemmet et godt eksempel på **myndigheds- holdningen**, mens serviceholdningen modsat er udtryk for en relation der er tæt på og ligeværdig. Selv om STAR ikke er helt til højre på denne skala, er der alligevel mange styrelsesopgaver, som ligger til højre på skalaen. Her tænker jeg f.eks. på den politiske betjening, understøttende opgaver ift. beskæftigelsesindsatsen, formidling og den eksterne kommunikation. Hvis der skulle komme en fælles STAR-strategi for den eksterne kommunikation, og STAR vil have en fælles sprogkode baseret på serviceholdningen, kan jeg godt imødesee en stribe konflikter i forhold til de kontorer, der ligesom CKA, har en myndighedsrelation til modtagerne. STAR har så forskellige fagligheder, opgaver og skrivesituationer, at en ensartet sprogkode næppe er realistisk – men de forskellige tekster kan godt være læsbare alligevel.

Hvis skribenten ikke er opmærksom på relationerne til sin modtager, samt den organisatoriske forståelse, kan han/hun risikere at bruge en "skæv" sprogkode. Som skribent kan man godt have forskellige relationer til forskellige modtagere, hvilket selvfølgelig er håndterbart ved at differentiere sin skrivestil. Der, hvor det kan blive svært, er når samme skrivelse, både har en primær målgruppe og en statusmålgruppe, såsom andre instanser, der også er involveret i skrivelsen.

Dette er faktisk tilfældet for CKA-afgørelserne, hvor Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg er en **statusmålgruppe**, da a-kassemedlemmet kan påklage CKA-afgørelsen. CKA er som lavere instans generelt opmærksom på Ankestyrelsens sprogkode og anbefalinger. Det interessante spørgsmål er derfor, om en indretning af sproget i forhold til statusmålgruppen sker på bekostning af klarheden for a-kassemedlemmet? Det tror jeg egentlig ikke, da CKA-sagsbehandlerne qua kvalitetskonceptet har stor fokus på læsbarheden.

4.3 Hensynet til fagligheden – kompetenceproblemet

Konflikten i denne del af modellen vedrører faggrupperes forskellige fagterminologi, dels i forhold til modtageren og dels på tværs af faggrupper. Jurister har således en juridisk fagkode, som er et klart og præcist arbejdsprog jurister imellem. Som nævnt, er der i det offentlige sket et opgør med kancellistilen, som ellers var det historiske stilideal for juridiske tekster. Dette opgør har taget mange årtier og har formentlig også skabt konflikter, når jurister har ment, at forståeligheden blev fremmet på bekostning af det faglige indhold. Men selv om nutidens jurister ikke bruger kancellistilen, kan juratekster stadig være tunge at læse for ikke-jurister. Ligeledes kan der, jurister imellem, være uenighed om behovet for tekstforenkling. Dette er en latent og vedvarende konflikt imellem faglighed og modtagerhensyn, som dog også kan føre positiv sprogudvikling med sig.

Kompetenceproblemet handler om, hvem der har den faglige kompetence i forhold til et behandlet emne. Denne konflikt kan opstå, når flere eksperter er involveret i en borgers sag, og de repræsenterer forskellige fagområder. Hver ekspert bidrager med sin faglige vurdering, og af angst for at ændre på indholdet sammenskrives bidragene måske uredigeret. På den måde er de forskellige tekstbidrag fagligt holdbare, i forhold til hvert sit faglige paradigme, men slutresultatet er næppe særlig læsevenligt for modtageren. Leif Becker Jensen kalder denne konstruktion for *tekstens kinesiske æske*, jf. Jensen (1998) s. 112.

Kompetenceproblematikken er ikke umiddelbart aktuel i forhold til CKA-afgørelserne, hvor juristerne er alene om klagesagsbehandlingen og uafhængige af andre faggrupper. Men problematikken kunne blive aktuel, hvis vi fik tildelt en kommunikationskonsulent med holdninger til, om henvisninger til love og paragraffer er nødvendige, om juridiske fagtermer kan omskrives til almindelige ord og nedjustering af lix-tallet. Jeg tror dog ikke, der vil være helt så meget at komme efter.

4.4 Hensynet til systemet - afhængighedsproblemet

Hensynet til systemet drejer sig både om interne forhold i organisationen og eksterne, på det samfundsmæssige plan. At være medarbejder i en organisation indebærer altid et element af institutionel tvang, som også sætter rammer for sproget og mulighederne som skribent. Det kan f.eks. være sprogpolitikker, administrative arbejdsprocesser, hierarkiske begrænsninger og ressourcer.

På de helt interne linjer har CKA-sagsbehandlerne en rimelig stor autonomi i både arbejdsprocessen og som skribenter. Der eksisterer en god teamånd og stor faglig ansvarlighed, hvilket jeg som chef prøver at understøtte og bevare. Som skribenter er CKA-sagsbehandlerne bundet af kvalitetskoncept, sprogbud og paradigmer – men det er ikke min oplevelse, at denne binding opfattes som begrænsende, hvilket nok kan tilskrives mange års bottom-up tilgang. En væsentlig faktor, for det sprogarbejde CKA startede i 2013, var behovet for ensartethed, efter Arbejdsdirektoratet var blevet delt mellem forskellige styrelser, og sagsbehandlerne skulle samarbejde i nye fagfællesskaber. Ligeledes er sprogarbejdet, efter udflytningen til Brønderslev i 2016, blevet båret videre af den lille kerne af CKA-sagsbehandlere, som flyttede med fra København til Brønderslev. På den måde har der hele tiden været en bottom-up tilgang til sprogarbejdet, som er blevet yderligere styrket af de seneste års kvalitetsmålinger.

I samarbejdsrelationen med STAR i København er der af og til snitfladeproblematikker, der skal håndteres, og som har betydning for CKA-sagsbehandlerne. Via interessentrelationen med a-kasserne og deres interesseorganisation Danske A-kasser rejses der også problemstillinger, som ofte er en skøn blanding af politik, økonomiske interesser og jura - hvilket sjældent er helt problemfrit som skribent. Der kan også være sager via Departementet, som er startet på baggrund af pressen eller henvendelser til ministeren. Her kan man også få trænet sine kompetencer i at skrive bevidst uklart.

5. Analyse

Der er gennemført telefoninterview om 18 CKA-afgørelser, med 16 a-kassesagsbehandlere fra 13 forskellige a-kasser. Fra hvert interview er der lavet et referat, struktureret efter interviewguidens tre temaer: afgørelsen, medlemmet og kommunikation (bilag 1-20). Dette kvalitative materiale ligger til grund for bearbejdning af svarene og gengivelse af udvalgte budskaber nedenfor i afsnit 5.1-5.5. Citater fra de interviewede er skrevet med *kursiv*, og der henvises til kilden via bilags-nummeret sat i parentes således: (x).

I afsnit 5.6 præsenteres hovedresultatet af den interne CKA-kvalitetsmåling for hver af de 5 bedømmelseskriterier. I de sager, der har fået bedømmelserne ”i lav grad” og ”slet ikke” har jeg gennemgået kvalitetsgruppens måleskemaer og indarbejdet begrundelserne. Bedømmelseskriteriet, sagsnummer og begrundelserne for den lave bedømmelse er kædet sammen, så det også er muligt at foretage sammenligninger med den eksterne brugerundersøgelse.

I afsnit 5.7 sammenholdes de CKA-afgørelser, som a-kasse og CKA har givet lave bedømmelser, for at se, om der er sammenfald i iagttagelserne.

5.1. CKA-afgørelsen - Er den læsbar samt begrundet klart og tydeligt?

Generelt synes a-kassesagsbehandlerne at CKA-afgørelser er læsbare samt begrundet klart og tydeligt. De konkrete CKA-afgørelser blev også vurderet som bl.a.: *forståelig, meget læsbar, en fin afgørelse, god struktur, meget systematisk, til at læse og forstå, fint skrevet, læsbar og fint disponeret, klar og tydelig, absolut læsbar, ikke så meget fyldstof, meget kort og præcis - ikke så meget at være i tvivl om.*

Blandt de konkrete CKA-afgørelser, var der en ret fakta tung sag, hvor interviewede roste inddelingen i underoverskrifter, men var i tvivl om læsbarheden: *Afgørelsen er måske lidt underforstået og CKA-juristen går lige ”til kødet”. Det er det her, det handler om – hvilket er godt for a-kassejuristen – men ved ikke helt med medlemmets oplevelse. (10)*

En anden interviewet udtrykte: *Det er nogle gange svært at gennemskue, hvordan CKA skærer sagerne til. I den konkrete sag er der to afgørelser, der skal tages stilling til – men CKA svarer kun på det ene spørgsmål. (3)*

I en tredje afgørelse blev interviewede skuffet, da CKA-afgørelsen kom: *Var overrasket over, at CKA slet ikke går ind i advokatens klagepunkter om EØS-reglerne, særligt når medlemmet har brugt penge på advokathjælp til klagen. Dette er gledet helt hen over CKA, der begrundet denne del med at henvise til a-kassens genvurdering i relation til EU-retten. Det er aldrig rart når en advokat skriver, at a-kassen har brugt forkerte regler – derfor var det relevant, at CKA havde behandlet advokatens klagepunkter. (17)*

Brugen af kancellisprog blev også drøftet i forhold til, at CKA-afgørelserne selvfølgelig skal have et myndighedsudtryk. *Dog bør første kursus for enhver jurist være at komme væk fra kancellisproget og gøre det forståeligt. Det er en udfordring at finde ud af om brugerne virkelig forstår afgørelsen, når personalegruppen i enheden alle er jurister – dette kender a-kassen også til. (17)* Et konkret afsnit om tilbagebetaling i en afgørelse blev nævnt som eksempel: *Det første afsnit er rent kancellisprog og reelt afskrift af lovens § 86. Dette afsnit kunne godt skrives mere enkelt og forståeligt. Det handler om at holde sætningerne korte, ikke bruge så mange indskudte sætninger og få alt overflødig ud. (17)*

Gennemgående vurderes CKA-afgørelserne som meget grundige, hvilket giver medlemmet mulighed for at læse alt, hvad der er lagt vægt på. Ligeledes er det vigtigt, at de anvendte regler beskrives, da medlemmerne næppe læser i retsinformation. Dog kan beskrivelsen af ”de anvendte regler” også komme for vidt omkring, for som en interviewet foreslog: *Måske kunne CKA målrette, hvad der er relevant i den aktuelle sag – i stedet for at tage alt med. Der står også ting, som ikke er relevant i denne sag – og det kan forvirre medlemmet. (6)*

Den svære balance mellem grundighed og læsbarhed blev fint udtrykt af en anden interviewet: *Det er svært at forklare en afgørelse enkelt og samtidig juridisk korrekt – dette arbejder a-kassen også med. (2)*

Et vigtigt skridt på vejen er dog CKA-afgørelsens første side, hvor der i 3. linje skrives ”vi er kommet frem til...”. *Budskabet kommer lige med det samme, og så kan medlemmet vælge at læse hele begrundelsen - eller stoppe efter at have læst side 1. (5)*

Flere a-kasser ønsker sig, at det på side 1 også fremgår, om CKA stadfæster eller omgør a-kassens afgørelse. *Dette vil højne læsbarheden for a-kassen, og i stedet for at anvende ordet ”stadfæste” kan CKA skrive give medhold eller lignende, af hensyn til medlemmet. (3)*

Flertallet af de interviewede har på sidelinjen fulgt CKAs udflytning til Brønderslev og nok været bekymrede for, hvordan det dog skulle gå med så stor en medarbejderudskiftning. Som en interviewet levende fortalte, er a-kassen: *Imponeret over at STAR har fået CKA op at stå i Nordjylland. Forudså et brain-drain – men det er helt på niveau – så I kan godt være stolte af jer selv.* (15)

Allerede inden udflytningen havde det daværende CKA igangsat arbejdet med sprogpolitik, paradigmer og afgørelsernes struktur, hvilket ifølge flere interviewede var en stor forbedring. Kvalitetsarbejdet er så fortsat efter udflytningen, og bliver stadig bemærket positivt af a-kasserne. Således lader mange a-kasser sig inspirere af CKA-afgørelserne og genbruger gerne formuleringer fra begrundelsen eller de anvendte regler i a-kassens egne afgørelser.

I de tilfælde hvor CKA ændrer a-kassens afgørelse, er det typisk de juridiske konsulenter, der informerer sagsbehandleren. Hvis der lader til at være et generelt problem internt i a-kassen, vejledes alle sagsbehandlerne. CKA-afgørelserne bruges også aktivt som en løftet pegefingert over for a-kassens sagsbehandlere. *F.eks. når a-kassen ikke kan dokumentere hvad der er blevet sagt – hvilket er dybt pinligt over for medlemmerne. Så kan de juridiske konsulenter vise afgørelserne og sige: venner, det her er mere end vigtigt. På den måde er det godt med de nøgterne betragtninger i CKA-afgørelserne.* (5)

Foruden de generelt positive ord fra de interviewede, kom der også lidt skriftlig ros i en mail fra en forsikringschef: *Jeg vil gerne benytte lejligheden til at rose jeres afgørelser. Jeg mener, at I er blevet bedre omkring begrundelser. I tydeliggør medlemmets forhold sat op imod reglerne.* (21)

5.2 A-kassemedlemmet (klager) - Behovet for vejledning

Der er stor forskel på a-kassemedlemmernes læsefærdigheder, og det er en formidlingsopgave a-kasserne generelt er meget opmærksomme på i deres vejledning og kontakt til medlemmerne. Nogle af de interviewede har været ansat i forskellige forbund og har tydeligt mærket forskellen som sagsbehandler. F.eks. i en a-kasse med mange håndværkere og en del ordblinde: *Der skal ikke særlig meget til, førend medlemmer giver op over for brevene. De kan ikke så godt forstå brevene.* (1)

Andre a-kasser har mange udenlandske medlemmer og her vælger nogle lokalafdelinger at tage hånd om udfordringen ved at ansætte medarbejdere fra f.eks. Polen til at hjælpe både med sproget

og det danske system. I en konkret CKA-afgørelse havde medlemmet således fået hjælp med klagesagen hele vejen af a-kassen. Medlemmet forstår hverken dansk eller engelsk, hvorfor lokalafdelingen hjalp med forståelse og formuleringer.

Generelt arbejder a-kasserne med den sproglige udformning af egne breve, afgørelser og pjecer, for netop at gøre dem så læsbare som muligt. Nogle a-kasser har i perioder konsulentforløb, mens andre har ansat en sprog-/kommunikationsmedarbejder på hovedkontoret, som i det daglige kan give gode råd. Det klassiske dilemma - mellem godt sprog i forhold til medlemmet og at det juridiske indhold skal kunne holde til CKA og AST – er en nærværende modsætning for alle de interviewede. Mange benytter ligesom CKA standardfraser – men som en deltager bemærkede: *man kan ikke udelukkende klare sig med fraser, der skal også skriftlighed og sprog ind over – man skal kunne skrive dansk. (16)*

Mange medlemmer er meget hurtige til at klage - ofte uden de store overvejelser. Her bruger a-kasserne typisk den fremgangsmåde at ringe op og spørge medlemmet, om der er noget, der skal forklares. *Langt de fleste klager, får juridisk afdeling lukket på den måde. Det at ringe til medlemmerne har a-kassen gjort i nogle år og har god erfaring med det. Folk vil gerne høres, og det giver a-kassen mulighed for at forklare reglerne. Sådanne samtaler skrives i sagsnotaterne og kan ses af CKA i sagerne. Det er lettere at afklare mange ting mundtligt. (2)*

Nogle medlemmer vælger at fastholde klagen og her melder det næste spørgsmål sig, nemlig ventetiden for klagesagsbehandlingen. Derfor er det godt, når CKA i kvitteringsbrevet til medlemmet informerer om den forventede sagsbehandlingstid. Det har løst et informationsbehov, og medlemmerne henvender sig ikke længere til a-kassen om denne del af processen.

Så kommer CKA-afgørelsen, hvor der på side 1 skrives: "Du kan kontakte a-kassen for at få yderligere vejledning". Det er imidlertid yderst sjældent, at medlemmer kontakter a-kassen for at få vejledning, når CKA-afgørelsen stadfæster a-kassens afgørelse, hvilket sker i ca. 78 pct. af sagerne. Som flere af de interviewede udtrykte det, må medlemmet have forstået afgørelsen eller blot accepteret, at CKA også er enige med a-kassens afgørelse.

Nogle medlemmer glemmer dog at det skyldes reglerne, og bliver sure på a-kassen. De synes stadig afgørelsen er forkert, og skifter a-kasse. *Det er særligt i sager om mindsteudbetaling og teknisk belægning, at medlemmerne bliver sure, når kollegaer fra andre a-kasser godt kan få dagpenge. A-kasserne bliver spillet ud mod hinanden. (12)*

Hvis CKA derimod giver medlemmet medhold, tager a-kasserne hurtigt kontakt til medlemmet for at få ordnet sagen, da medlemmet kan have penge i klemme.

Andre gange er a-kassens vejledning kritisabel, og så tolker medlemmet, at han/hun har fået ret og der stilles noget i udsigt. Først senere i CKA-afgørelsen står der, at medlemmet ikke stilles bedre. *Som et forslag kunne CKA i samme sætning skrive, "at det ikke giver dig en bedre ret". Det er typisk i sådanne sager, at medlemmet ringer til a-kassen. (4)*

Ordvalget kan også have betydning for medlemmets opfattelse af a-kassen. F.eks. blev der i en konkret sag spurgt, om det var en ny CKA-formulering at skrive: "Når vi vurderer graden af din forsætlige handling, så indgår med betydelig vægt graden af den vejledning, som du fik fra a-kassen om din oplysningspligt". *Denne formulering er ikke set før og som medlem må man næsten tænke negativt om a-kassen. Interviewede oplever formuleringen som hård ift. a-kassen - glemmer det er reglerne. (12)*

Den overvejende feedback er, at CKA skriver i et meget letlæseligt sprog for medlemmerne, og som en af de interviewede udtrykte det: *Godt at CKA starter med grundlaget/præmissen for om man kan få dagpenge. Ligeledes godt at CKA gengiver hvad medlemmet har skrevet. Tidligere været en stor opgave at kunne forklare medlemmet, hvad det handler om - derfor godt med en CKA-afgørelse, der forklarer det. Indimellem shiner det virkelig. Er selv fra tiden med "firkantede afgørelser" – da kom a-kasserne "i skole". Nu er afgørelserne mere rettet mod modtageren og CKA holder tonen sagligt og professionelt. (9)*

5.3. CKAs kommunikation - Anbefalinger til ARVID

Alle de interviewede benytter ARVID og abonnerer på nyhederne. ARVID er et meget vigtigt værktøj for a-kassernes skriftlige og mundtlige kommunikation, f.eks. på kurser. A-kasserne vil gerne have endnu flere afgørelser og vejledende udtalelser at kunne vælge imellem. Ligeledes er det væsentligt

at CKA publicerer afgørelser, der supplerer reglerne og bidrager til fortolkningen. Flere a-kasser efterspurgte helt konkret afgørelser om selvstændig virksomhed efter de nye regler. Hvis det er muligt, må CKA også gerne offentliggøre afgørelser i ARVID så hurtigt som muligt.

I løbet af 2021 blev ARVID opdateret til en version 3.0 og flere af de interviewede oplever, at det er sværere at finde rundt i den nye version og fremsøge afgørelser. Selv om ARVID indeholder filtreringsmuligheder og søgevejledning ift. søgeord, er der her et vigtigt opmærksomhedspunkt for CKA. Måske ligger løsningen i mere brugervejledning, bedre søgefunktionalitet og/eller brugertilvæning?

5.4. Kontakten med CKA

Generelt synes de interviewede, at samarbejdet med CKA fungerer godt – men flere var lidt i tvivl om hvordan og hvor meget, a-kassen kan kontakte CKA direkte.

I forhold til vejledende udtalelser kommer anmodningen typisk fra a-kassernes hovedkontor, der virker som filter i kontakten til CKA. Det kan være, når der er behov for en præcisering. Men skal det gå hurtigt, tager a-kasserne typisk fat i DAK.

A-kasserne udtrykker, at de har et godt netværk via DAK, som har mange mødefora og arrangerer undervisning. DAK benyttes især, når a-kassen vil høre om praksis hos andre a-kasser og have input om, hvad der sker rundt omkring. DAK har også holdninger til tingene, og som et par stykker sagde, vil a-kassen nogle gange helst ikke have svaret fra CKA. Dette var tilfældet, *da en anden a-kasse bad om en vejledende udtalelse om reguleringsreglerne, og denne vejledning så kom i ARVID. Alt skulle ændres - også kagebøgerne. (17)*

Flere af de interviewede har dog jævnligt direkte kontakt med CKA om konkrete sager, og oplever at få god hjælp. *Det er godt med en form for personlig kontakt, og kommunikationen bliver lidt anderledes og nemmere. I sidste ende kommer det medlemmet til gode. (16)*

CKA kontakter også a-kasserne og her oplever mange, at de får betydeligt flere høringer i sagerne. Stigningen er sket over det sidste år og flere er i tvivl om, hvad CKA skal bruge høringerne til. For nogle a-kasser kan kontaktmåden virke forstyrrende, hvis CKA-juristen ringer op og forventer svar her og nu. A-kassen kan have behov for et advis og muligheden for at forberede sig.

Én a-kasse har i de seneste år oplevet, at *nogle CKA-jurister henvender sig om en sag, for at høre hvad a-kassen har tænkt. Denne uformelle kontakt fungerer fint. De oplever en større åbenhed fra CKAs side, hvilket er meget positivt. (10)*

5.5. Behov for anden information fra CKA?

Nogle få interviewede har deltaget i tidligere tiders informationsmøder, som CKA begyndte at holde i København fra omkring 2014 og en sidste gang i Brønderslev efter udflytningen. *Det gav åbenhed og information om forskellige temaer. Det var første gang, at der var en direkte adgang til CKA - og a-kasserne kom tættere på. CKA kunne sagtens bruge teams og andre medier. Kunne fortælle om året der er gået, give en orientering samt fortælle om planer fremadrettet. Hver a-kasse kunne sende et par stykker. (9)*

En del interviewede vil gerne besøge CKA i Brønderslev, mens andre ikke ser det store behov for at mødes fysisk - selv om det *altid er positivt at få sat ansigter på* - men det er også muligt via digitale platforme.

En væsentlig pointe er den viden og det overblik CKA sidder med, og det er netop her vi kan hjælpe a-kasserne: *Når man sidder i en a-kasse, kan det virke tilfældigt, og da vil det være godt med lidt mere struktur. CKA har større overblik og kunne derfor fortælle. (4)*

Flere af de interviewede kom med gode informations-ideer såsom:

- CKA-nyhedsbreve om særlige temaer - hvis der f.eks. er flere afgørelser på et område, vil nyhedsbreve give mulighed for at formidle dette mere uddybende.
- ARVID temasider - f.eks. om "private børnepassere" eller "et uddannelsesår". Dette kunne sikre viden om principielle ting.
- Når afgørelser eller udtalelser gøres historiske/ophæves, risikerer denne viden at gå tabt. CKA kunne skrive en kort forklaring, når (vigtige) afgørelser ophæves.
- *Kæmpe værdi at have ARVID. Jo mere og hurtigere – jo bedre. (15)*

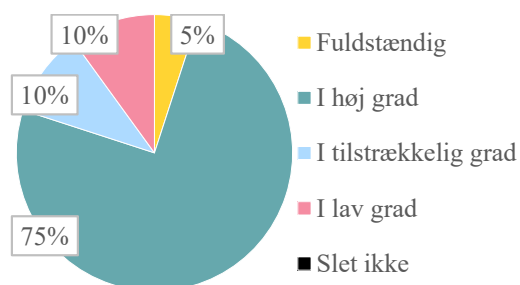
5.6. Resultater fra den interne CKA-kvalitetsmåling

Ved kvalitetsmålingerne i 2020 og 2021 skulle deltagerne kun uddybe, hvis en afgørelse blev bedømt til "slet ikke" eller "i lav grad". Ved kvalitetsmålingen i 2022 skulle deltagerne komme med bemærkninger, uanset hvilken vurdering der blev givet - da der er god læring i både høje og lave bedømmelser. Denne ændring gav anledning til drøftelse af langt flere vurderings-nuancer, ligesom deltagerne satte høje krav. Resultatet blev måle-skemaer med mange bemærkninger til hver enkelt sag.

Ved uenighed om bedømmelsen, blev der holdt afstemning på mødet. Til forskel fra kvalitetsmålingerne i 2020 og 2021 kunne en afgørelse ikke få bedømmelsen "fuldstændig", hvis flere deltagere havde givet en lavere bedømmelse. Når resultaterne fra 2022 sammenlignes med 2021 ligger bedømmelserne generelt lavere, hvilket ses tydeligt på resultatcirklerne i bilag F, side 10-11. Flere deltagere i 2022 har også deltaget ved kvalitetsmåling i 2020 eller 2021, og har derfor kendskab til de sager, der blev målt dengang. Og det er ikke deres vurdering, at sagskvaliteten skulle være faldet i 2022 – men til gengæld har kvalitetsgruppen været mere detaljefokuserede, og det har generelt været sværere for en afgørelse at få bedømmelsen "fuldstændig".

Punkt A – Sprogligt helhedsindtryk

- "Fuldstændig" blev givet i 1 ud af 20 sager.
- "I høj grad" blev givet i 15 ud af 20 sager.
- "I tilstrækkelig grad" blev givet i 2 ud af 20 sager.
- "I lav grad" blev givet i 2 ud af 20 sager.
- "Slet ikke" blev givet i 0 ud af 20 sager.



CKA-afgørelserne har generelt en høj kvalitet i forhold til det sproglige helhedsindtryk. Sprogligt helhedsindtryk handler om læsbarhed i forhold til, om der er tænkt på modtageren, og om sproget følger de 12 sprogbud. To sager fik dog bedømmelsen "i lav grad" med følgende bemærkninger:

Sag 10 - punkt A i lav grad

Vurderes som en træls læseoplevelse på grund af strukturen og sproget. Der mangler generelt sammenhæng og en rød tråd. Sproget forekommer følelsesladet og uprofessionelt. Et par steder fremstår det endda hårdt og provokerende over for modtageren. Ordstillingen er vanskelig, og flere sætninger burde været vendt om, så det aktive i sætningen kommer først. Mange kommafejl.

Sag 17 - punkt A i lav grad

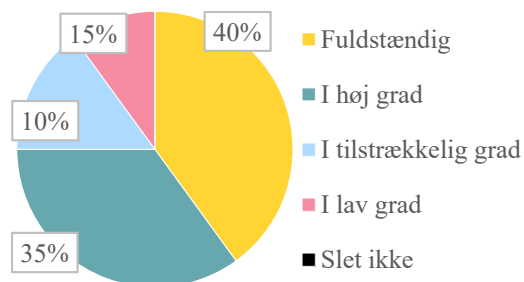
Kvalitetsgruppen opremser bl.a.: lange læsetunge afsnit, lange punkt afsnit, mange "også", udfordringer med nutid/datid, mange passive sætninger, upræcise formuleringer, rigtig mange "man", indskudte sætninger, flere gentagelser og der skrives ofte "i perioden", hvilket bør undgås. Under "renter" bør det forklares, hvorfor man ganger med 20.

Der henvises til a-kassens genvurdering på side 8. Det må vi ikke, og det er forvirrende, når man ikke sidder med genvurderingen.

CKA-sagsbehandleren kunne med fordel have noteret i starten, at dagpengene + feriedagpengene fremadrettet ville blive omtalt samlet som "ydelserne" og "i perioden". På den måde kunne de to forskellige ydelser samles til blot "ydelserne" og tre perioder ville blive samlet til blot "perioden". Det ville gøre afgørelsen lettere at læse.

Punkt B – Afgørelse

- "Fuldstændig" blev givet i 8 ud af 20 sager.
- "I høj grad" blev givet i 7 ud af 20 sager.
- "I tilstrækkelig grad" blev givet i 3 ud af 20 sager.
- "I lav grad" blev givet i 2 ud af 20 sager.
- "Slet ikke" blev givet i 0 ud af 20 sager.



Dette bedømmelseskriterie drejer sig om CKA-afgørelsens første side, hvor resultatet af afgørelsen kort og præcist skal angive den retsstilling, som er eller skal være gældende for a-kasemedlemmet. Størstedelen af de målte afgørelser har en høj kvalitet. Dog har 2 sager fået bedømmelsen "i lav grad" med følgende bemærkninger:

Sag 11 - punkt B i lav grad

På side 1 mangler der en delafgørelse om a-kassens vejledning. Begrundelsen indeholder et afsnit om a-kassens vejledning, men selve afgørelsen på forsiden nævner ikke a-kassens vejledning. Der var stor uenighed i kvalitetsgruppen, om dette skulle trække ned, hvilket førte til en afstemning. Her stemte 9 for vurderingen i lav grad (den næstlaveste vurdering), mens 4 stemte for fuldstændig (den højeste vurdering), med kommentar om, at det ikke bør tælle ned, at der mangler en delafgørelse om a-kassens vejledning, eftersom den materielle del af afgørelsen fremstår klar og tydelig.

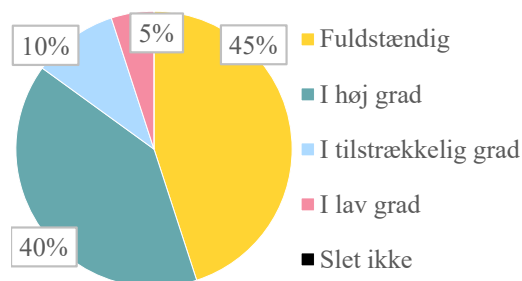
Sag 13 - punkt B i lav grad

A-kassemedlemmet er enig i at have fået udbetalt for meget i dagpenge, og at de penge selvfølgelig skal betales tilbage. Det, a-kassemedlemmet klager over, er at få en karantæne. CKA-afgørelsen giver a-kassemedlemmet medhold i, at der ikke skal gives en karantæne på 74 timer for forsøg på svig. Det er altså en positiv afgørelse for a-kassemedlemmet, men den fremstår negativt ved at medtage afgørelsen om dagpenge med urette og regulering. Det er først i afgørelsens punkt nr. 4 der skrives: *Du skal ikke have en sanktion.*

Punkt C – Begrundelse:

Forvaltningsretlige krav

- "Fuldstændig" blev givet i 9 ud af 20 sager.
- "I høj grad" blev givet i 8 ud af 20 sager.
- "I tilstrækkelig grad" blev givet i 2 ud af 20 sager.
- "I lav grad" blev givet i 1 ud af 20 sager.
- "Slet ikke" blev givet i 0 ud af 20 sager.



Alle afgørelser skal have en begrundelse, der som minimum lever op til forvaltningslovens krav³. Resultatet viser, at afgørelserne i høj grad lever op til de forvaltningsretlige krav. En enkelt sag fik bedømmelsen "i lav grad" med følgende bemærkninger:

Sag 17 -punkt C i lav grad

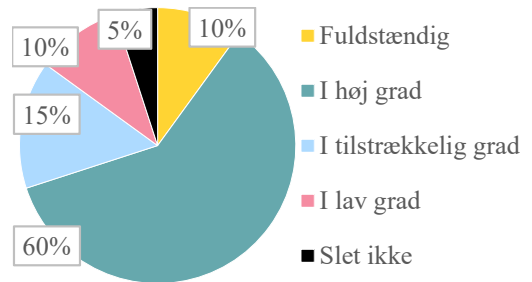
Der er dele af klagen som ikke bliver besvaret, navnlig advokatens henvisninger til to forordninger. Der mangler henvisning til EØS-bestemmelser, som er relevante for sagen. Der skulle måske have været truffet afgørelse om, at medlemmet ikke var vendt hjem efter en PD U2-periode og derfor ikke havde ret til dagpenge, og i øvrigt skulle have haft et arbejdskrav. Der henvises til a-kassens genvurdering, hvilket er et "no-go". CKA er første offentlige instans og skal derfor skrive en afgørelse med en komplet besvarelse af klagen. Afgørelsen er ikke forkert, men burde være blevet behandlet ud fra andre regler.

³ Forvaltningsloven kapitel 6 om begrundelse mv.

Punkt D – Begrundelse:

Struktur - minimumskrav

- "Fuldstændig" blev givet i 2 ud af 20 sager.
- "I høj grad" blev givet i 12 ud af 20 sager.
- "I tilstrækkelig grad" blev givet i 3 ud af 20 sager.
- "I lav grad" blev givet i 2 ud af 20 sager.
- "Slet ikke" blev givet i 1 ud af 20 sager.



Begrundelsen skal altid være bygget op, så den følger minimumskravene i grundparadigmet, hvorefter en række afsnit er obligatoriske. Størstedelen af begrundelserne følger minimumskravene i grundparadigmet, som de er beskrevet i kvalitetskonceptet. Én sag fik dog bedømmelsen "slet ikke" og to sager "i lav grad" med følgende bemærkninger:

Sag 10 – punkt D slet ikke

Afgørelsen følger på ingen måde grundparadigmets opbygning. Man opstiller i punktform, selvom der kun er ét punkt. Overskrifterne er problematiske, da de ikke følger grundparadigmet. Der skulle have været et punkt, som hed "Du har oplyst" under begrundelsen, i stedet for et egentligt afsnit med overskriften "Din klage".

Afgørelsen adskiller sig i væsentlig grad fra CKAs øvrige afgørelser. Den alternative opbygning er ikke ensbetydende med, at afgørelsen er uoverskuelig, men den overholder ikke de vedtagne minimumskrav til grundparadigmet.

Sag 11 – punkt D i lav grad

Jus og fakta er rodet sammen. Grundlaget kommer for tidligt i begrundelsen. "Du har oplyst" fremstår rodet og har kun ét punkt, hvorfor det skal skrives i en hel sætning. Følgende afsnit mangler: "A-kassens vejledning", "Efter reglerne" og "Vi har lagt vægt på".

§ 49 A, stk. 2 i bekendtgørelse nr. 1382 af 10/10-2020 skulle være kommet før og have været bedre forklaret. Det fremgår ikke tydeligt, at det er den bestemmelse, der omhandler de 30 pct., da afsnittet før har været meget konkret ift. medlemmet.

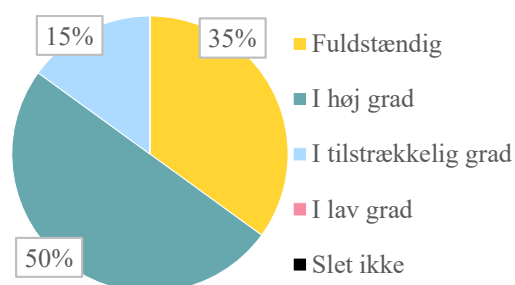
Sag 17 – punkt D i lav grad

Meget rodet opbygning. "Din klage" skal ikke have en overskrift. "Efter reglerne" mangler nogle steder. På side 4 kunne man med fordel have opstillet "vi har lagt vægt på" i punktform, så det ville

blive mere overskueligt. "Grundlaget for afgørelsen" mangler flere steder. Afsnittet "Ydelser med urette" er generelt uoverskueligt, og følger ikke grundparadigmet. Begrundelsen "Sanktion" har to afsnit med regler. Reglerne nederst på s. 6 burde være skrevet i sammenhæng med de andre regler i starten af afsnittet. Overskriften "De anvendte regler" skal fjernes, og informationen om, hvor man finder reglerne, skal ned i "Information".

Punkt E – De anvendte regler

- "Fuldstændig" blev givet i 7 ud af 20 sager.
- "I høj grad" blev givet i 10 ud af 20 sager.
- "I tilstrækkelig grad" blev givet i 3 ud af 20 sager.
- "I lav grad" blev givet i 0 ud af 20 sager.
- "Slet ikke" blev givet i 0 ud af 20 sager.



De anvendte regler og praksis skal forklares, så det er nemt for medlemmet at forstå hvilke regler og betingelser, som har været afgørende. Ingen sager har fået en lav bedømmelse efter kriteriet "De anvendte regler", hvilket er ret betryggende, da netop denne del af afgørelsen bør være CKA-juristernes faglige speciale.

Samlet set viser CKA-kvalitetsmålingen, at sagsbehandlerne i praksis efterlever paradigmer og de 12 sprogbud. Der er konstateret en række forbedringspunkter, som der skal arbejdes videre med, men niveauet er generelt godt, og CKA-afgørelserne virker læsbare og forståelige. Fordelen ved deltagerens grundige tilgang er, at CKA har en god mængde konkrete opmærksomhedspunkter til det videre kvalitetsarbejde.

Kvalitetsprojektets to tovholdere er på baggrund af kvalitetsmålingen kommet med en række anbefalinger og opfølgingspunkter, som skal drøftes på et udvidet CKA-møde den 17. januar 2023. Ligeledes vil a-kassernes forslag i forbindelse med interviewene også blive drøftet. Anbefalinger og forslag er samlet i bilag F, side 8-9 og er rundsendt til CKA-sagsbehandlerne den 16. december 2022 – så der er god tid til at overveje forslagene.

Anbefalingerne omfatter at: opdatere paradigmer, nedsætte en paradigme-kontrolgruppe, afholde et obligatorisk skrivekursus, udarbejde udvalgte sprog-retningslinjer og afgøre vurderings-niveau ved bedømmelserne på næste kvalitetsmåling. Da tovholderne vendte forslagene med mig, inden de blev rundsendt, tænkte jeg med glæde på, at det giver en fantastisk energi, når medarbejderne

tager ejerskab og brænder for et sådant kvalitetsprojekt. Nu ser jeg frem til, at resten af CKA også griber forslagene, så bottom-up tilgangen kan fortsætte.

5.7. Den eksterne brugerevaluering versus den interne kvalitetsmåling

Fokus i dette afsnit er de CKA-afgørelser, som a-kasse og CKA har vurderet lavt, fordi afgørelsen ikke var så læsbar, uklart begrundet eller manglede noget. Jeg har derfor kigget nærmere i både referaterne fra a-kasseinterviews og i CKA-måleskemaerne for at finde ud af, om iagttagelserne har været nogenlunde overensstemmende. Metodemæssigt er det ikke helt fair, da interviewpersonen fra a-kassen ikke har deltaget i samme slags detaljeret vurderingsmøde, som CKA-kvalitetsgruppens 13 "fejlfindere", og derfor ikke har haft samme fokus. Alligevel har a-kasserne været kritiske over for ting i nogle af CKA-afgørelserne, ligesom CKA har givet en række afgørelser bedømmelserne "i lav grad" og "slet ikke". Det er disse lavt bedømte afgørelser, jeg har lagt til grund for sammenligningerne. Sag nr. 13 er ikke medtaget nedenfor, da der ikke er gennemført interview.

Sag 2: A-kassen bemærker, at det kan være *svært at forklare en afgørelse enkelt og samtidig juridisk korrekt*.

CKA-kvalitetsgruppen har vurderet punkt A "i tilstrækkelig grad" og bemærker: *Sprogligt er den til at forstå, men lidt læsetung. Nogle afsnit er meget lange.*

Sag 3: A-kassen påpeger, at *der i den konkrete sag er to afgørelser, der skal tages stilling til, men CKA svarer kun på det ene.*

CKA-kvalitetsgruppen bemærker ikke noget og vurderer denne afgørelse højt.

Sag 6: A-kassen synes, at afgørelsen i de anvendte regler kommer meget vidt omkring. *Måske kunne CKA målrette, hvad der er relevant i den aktuelle sag – i stedet for at tage alt med. Der står også ting, som ikke er relevant i denne sag – og det kan forvirre medlemmet.*

CKA-kvalitetsgruppen vurderer pkt. D til "fuldstændig", men bemærker i måleskemaet, at en del af afsnittet "de anvendte regler" ikke er relevant for afgørelsen. *Den del der er relevant, er til gengæld rigtig godt at have med. Om det bliver for tungt i selve begrundelsen, er svært at vurdere på nuværende tidspunkt. Punkt E vurderes til "i tilstrækkelig grad" og her bemærker CKA-kvalitetsgruppen, at afsnittet er tungt og langt. Nogle af afsnittene er irrelevante for afgørelsen og bør sorteres fra. Vi påtager os en vejledningsrolle som bør tilfalde a-kassen (der var ikke enighed om denne bemærkning).*

Sag 10: A-kassen roser inddelingen i underoverskrifter. A-kassen synes afgørelsen er læsbar for a-kassejuristen, *men ved ikke helt med medlemmets oplevelse.*

CKA-kvalitetsgruppen vurderer punkt A "i lav grad" og synes det er en træls læseoplevelse. Punkt D vurderes til "slet ikke" og CKA kritiserer afgørelsen for ikke at følge grundparadigmet. (Øvrige kommentarer se oven for i afsnit 5.6)

Sag 11: A-kassen synes afgørelsen er *meget kort og præcis – ikke så meget at være i tvivl om.*

CKA-kvalitetsgruppen vurderer punkt B "i lav grad" og punkt D "i lav grad". (Øvrige kommentarer se oven for i afsnit 5.6)

Sag 12: A-kassen synes, at formuleringen "*Når vi vurderer graden af din forsætlige handling, så indgår med betydelig vægt graden af den vejledning, som du fik fra a-kassen om din oplysningspligt*" er meget negativt ladet.

CKA-kvalitetsgruppen bemærker *Kringlede sætninger, fx. at du ved ikke at oplyse a-kassen om kørslen for Uber forsætligt fik a-kassen til at udbetale ydelser, som du ikke havde ret til. Forstår alle medlemmer ordet "forsætligt"? Måske kunne man bruge ordet bevidst.*

Sag 16: A-kassen undrer sig over formuleringen "nyoptaget", da der er tale om et statusskifte fra dimittend til ledig. A-kassens dimittender har typisk været medlem hele tiden under uddannelsen.

CKA-kvalitetsgruppen bemærker at *første del om nyoptagelse kan fjernes, da det er retten til dagpenge, der er essensen.*

Sag 17: A-kassen var skuffet over at CKA slet ikke gik ind i advokatens klagepunkter om EØS-reglerne.

CKA-kvalitetsgruppen vurderer punkt A "i lav grad", punkt C "i lav grad" og punkt D "i lav grad" og mener, at advokatens klagepunkter skulle have været behandlet (Øvrige kommentarer se oven for i afsnit 5.6)

Alt i alt er der en god overensstemmelse på iagttagelserne hos a-kassen og hos CKA-kvalitetsgruppen. Det giver en indikation om, at den interne måling har været nogenlunde reliabel og målingsvalid - altså at vi måler det, som afdækker kvaliteten og vi gør det på en rigtig måde. Efter tre runder med interne CKA-målinger tør jeg derfor godt konkludere, at konceptet for kvalitetsmåling i praksis er et velegnet evalueringsværktøj for CKA.

6. Konklusion og perspektivering

På baggrund af analysen af den eksterne brugerundersøgelse og den interne kvalitetsmåling er det **generelle billede, at CKA-afgørelserne er læsbare og forståelige for modtagerne**. Der er dog det væsentlige forbehold, at jeg ikke har spurgt a-kassemedlemmerne, som er CKA-afgørelsernes primære faktiske modtagere. Konklusionen drages derfor delvist på baggrund af andenhåndsviden fra a-kassesagsbehandlere, om deres kontakt med a-kassemedlemmerne.

Denne andenhåndsviden har alligevel givet en god fornemmelse af, hvad der kan gøre det svært for a-kassemedlemmerne at læse og forstå afgørelser fra såvel a-kassen som CKA. Ligeledes har brugerundersøgelsen givet et indblik i den store formidlingsopgave, a-kasserne bestræber sig på at løfte over for deres medlemmer. A-kassemedlemmerne repræsenterer hele arbejdsstyrken, og der er derfor store forskelle i deres forudsætninger og læseniveau, hvilket a-kassesagsbehandlere i høj grad mærker. Mange a-kasser arbejder derfor med at målrette kommunikationen til deres medlemmer, og hjælper særligt svage medlemmer med konkrete sager, hvilket sag nr. 19 er et eksempel på.

Som offentlig myndighed har CKA ikke samme mulighed for at målrette afgørelsen til hvert enkelt a-kassemedlem, men må som udgangspunkt følge **grundparadigmer og sprogbud**. Den interne måling viser, at disse sproglige rammer **følges i størstedelen af de målte sager**. Dog viser kvalitetsmålingen også, at nogle CKA-skribenter er bedre end andre til at gøre sproget læsbart og enkelt. Derfor er der god grund til at fortsætte sprogarbejdet, lære af hinanden og jævnlige måle kvaliteten.

I forhold til den eksterne kommunikation sidder CKA med **en juridisk viden og et praksisoverblik, som bør anvendes endnu mere i samarbejdet med a-kasserne**. CKA har den digitale platform ARVID, hvor afgørelser og vejledende udtalelser om arbejdsløshedsforsikring og efterløn publiceres, og her **efterspørger samtlige a-kasser endnu flere afgørelser at vælge imellem**. Inden afgørelser og vejledende udtalelser kan publiceres i ARVID, er der en længere proces, hvor sagerne udvælges, drøftes, anonymiseres, tilføjes et resumé og korrekturrettes. Ligeledes har der ikke været tradition for at "fylde" ARVID op med ensartede afgørelser.

Måske står vi her ved en kommunikationsmæssig skillevej og bør se i retning af Domstolenes "Domsdatabase" og Nævnenes Hus' "afgørelsesportal", som er nye databaser, hvor næsten alle afgørelser publiceres. Det er en anden kommunikationstilgang, som i hvert fald vil kræve, at ARVIDs søgefunktionalitet kan følge med. Umiddelbart vil en generel publicering af langt flere afgørelser være i god

tråd med åbenhed og gennemsigtighed som offentlig myndighed. Dette skal derfor drøftes videre med ARVID-redaktionen og STARs direktion.

ARVID kan også benyttes til nyhedsbreve om særlige temaer og sætte fokus på praksisområder. På den måde kan CKA opfylde a-kassernes informationsbehov, og på en proaktiv måde præge praksisopfattelsen. Jeg tror også, vi i første omgang skal satse på skriftlig kommunikation frem for informationsmøder, for netop at kunne informere flest mulige fra den relevante målgruppe, som er a-kassesagsbehandlerne.

Hvis der i forbindelse med STARs videre arbejde med den eksterne kommunikation kan findes opbakning og ressourcer, kunne det selvfølgelig være interessant at gennemføre en egentlig **brugerundersøgelse blandt a-kassemedlemmerne**. Det kunne være en kvantitativ spørgeskemaundersøgelse af a-kassemedlemmerne, kombineret med kvalitative interviews blandt a-kasserne. Der er dog ikke ubegrænsede ressourcer, ligesom nogle tiltag kan give mere mening og udbytte end andre. Arbejdet med den eksterne kommunikation vil derfor skulle planlægges grundigt – ligesom vi i STAR skal være bevidste om, hvad vi som styrelse kan og evt. vil ændre på, i forhold til det vi undersøger.

Det bliver derfor spændende at se, hvor meget de **centrale initiativer i forhold til styrelsens eksterne kommunikation** kommer til at påvirke STAR Brønderslev. I den henseende er ARVID én af styrelsens digitale touch-points og dermed i udgangspunktet en del af oprydningstrategien. Om ikke andet vil vi med den eksterne brugerundersøgelse kunne sandsynliggøre, at netop ARVID benyttes flittigt af a-kasserne.

I det tilfælde styrelsens sprogkode også skal moderniseres, vil STAR Brønderslev kunne bidrage til kommunikationsanalyserne med en teoretisk synsvinkel, der synliggør at forskellige modtagerrelationer kan kræve forskellige sprogkoder. På den måde kan konfliktmodellen fra afsnit 4.1. være en gavnlig model til at se kommunikationssituationens sammenhænge i forholdet mellem skribent, modtager, faglighed og systemet.

Umiddelbart tror jeg mere på at **realisere decentrale strategiske initiativer** i forhold til den eksterne kommunikation. For STAR Brønderslevs vedkommende vil det være relevant at se nærmere på den eksterne kommunikation i forbindelse med udførelsen af myndighedsopgaver i såvel CKA, EØS, Regnskabstilsyn og Lufthavnstilsynet. Et godt sted at starte er vores telefonbetjening, der er åben mandag, tirsdag, torsdag og fredag i tidsrummet kl. 9-12 og bemandedes af i alt fire sagsbehandlere i

åbningstiden. Det er derfor en arbejdsopgave med en mærkbar volumen, hvor det giver god mening at undersøge, om vi yder den optimale telefonservice samtidig med en effektiv arbejdstilrettelæggelse.

Der er således flere initiativer i støbeskeen, og på den måde kan decentral strategidannelse også have den fordel, at forandringerne kan formes meningsfuldt i forhold til opgaverne og den faglige forskellighed. Som leder er det netop min opgave at sætte retning på medarbejdernes handlekraft, så den kan blive strategisk og dermed medvirke til organisationens målopfyldelse og udvikling. Uanset hvad der kommer til at ske, har jeg allerede valgt en proaktiv tilgang til de strategiske ambitioner og sat gang i nogle af de kommunikationsanalyser, der giver mening ved STAR Brønderslev. Så må tiden vise, om STAR Brønderslev herefter kan iværksætte de initiativer og forandringer, som analyserne måske peger på. Så længe det ikke kræver yderligere ressourcetilførsel, er mit ledelsesrum heldigvis ret stort.

Litteraturliste

1. Ankestyrelsen (2011) *Ankestyrelsens brugerundersøgelse*,
URL: <https://ast.dk/publikationer/brugerundersogelse-om-arbejdsskadesager>
2. Ankestyrelsen (2015) *Ankestyrelsens sprogpolitik*,
URL: <https://ast.dk/publikationer/sprogpolitik>
3. Antoft, R. & H.H. Salomonsen (2007) Det kvalitative casestudium – introduktion til en forskningsstrategi. I *Håndværk & horisonter: Tradition og nytænkning i kvalitativ metode*, Antoft, Jacobsen, Jørgensen & Kristiansen (eds.), kap. 1, Syddansk Universitetsforlag
4. Arbejdsdirektoratet (2002) *Brugerundersøgelse om direktoratets sagsbehandling 2001*
URL: <https://docplayer.dk/41443611-Brugerundersogelse-om-direktoratets-sagsbehandling-2001.html>
5. Arbejdsdirektoratet & Arbejdsskadestyrelsen (2001) *Gode begrundelser – hvordan? - et benchmarkingsprojekt om processer i Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet*,
URL: <https://www.aes.dk/dokument/benchmarkingsprojekt-om-processer-i-arbejdsskadestyrelsen-og-arbejdsdirektoratet>
6. Baadsgaard, Kevin (2016) *Responsiv evaluering*, I *Evaluering af offentlig politik og administration*, Bredgaard (ed.), kap. 9, Hans Reitzels Forlag
7. Bjørnholt, B. & E. Vedung (2016) Brugerevaluering. I *Evaluering af offentlig politik og administration*, T. Bredgaard (ed.), kap. 11, Hans Reitzels Forlag
8. Borchmann, Simon (2011) *En pragmatisk tilgang til teksters forståelighed*, Kvan, Et tidsskrift for læreruddannelsen og folkeskolen, årgang 31, nr. 89
9. Bredgaard, Thomas (2016) *Introduktion*, I *Evaluering af offentlig politik og administration*, Bredgaard (ed.), kap. 1, Hans Reitzels Forlag
10. Bryman, Alan (2016) *Research designs*, I *Social Research Methods*, kap. 3, Oxford University Press
11. Bukh, P.N. & K.S. Christensen (2017) *Opgaveskrivning. Emnet, litteraturen og principperne*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
12. CKA årsstatistik for 2021, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering,
URL: <https://star.dk/om-styrelsen/publikationer/2022/06/cka-aarsstatistik-2021/>
13. Clement, S.L. & J.H. Ingemann (2019) *Introduktion til praktisk statistik*, Syddansk Universitetsforlag
14. Danmarks Domstole (2021) *Brugerundersøgelse for Danmarks Domstole. Afrapportering, Implement.* URL: https://www.domstol.dk/media/qjwpcur4/brugerundersogelse-for-danmarks-domstole_afrapportering.pdf

15. Domstolsstyrelsen (2014) *Sprogpolitik for Danmarks Domstole*, URL: <https://www.domstol.dk/media/qxsjet2k/sprogpolitik-for-danmarks-domstole.pdf>
16. Flyvbjerg, Bent (2010) *Fem misforståelser om casestudiet*, I *Kvalitative metoder*, s. 463-487, URL: https://www.researchgate.net/publication/244485915_Fem_misforstaelser_om_casestudiet
17. Hammer, S. & J. Høpner (2021) *Meningskabelse, organisering og ledelse – En introduktion til Weicks univers*, 2. udgave, Samfundslitteratur
18. Holmgreen, J. & C. Nüssler (2020) *Strategisk ledelse for offentlige ledere – Tilgange, værktøjer og dilemmaer i strategiarbejdet*, Samfundslitteratur
19. Ingemann, J.H., L. Kjeldsen, I. Nørup & S. Rasmussen (2020) *Kvalitative undersøgelser i praksis. Viden om mennesker og samfund*, Samfundslitteratur
20. Ingemansson, J. M. & T.J. Jensen (2015) *Passiven bør undgås–eller bør den? En receptionsundersøgelse af passivers indflydelse på forståelse af og holdninger til breve fra en offentlig myndighed*, *NyS, Nydanske Sprogstudier*, (49), URL: <https://doi.org/10.7146/nys.v1i49.22906>
21. Jarvad, P. & J. Schack (2008) *Håndbog i klarsprog for ansatte hos Folketingets Ombudsmand*, Folketingets Ombudsmand, Dansk Sprognævn
URL: <https://dsn.dk/wp-content/uploads/2021/01/Haandbog-i-klarsprog.pdf>
22. Jensen, Leif Becker (1998) *Kancellistil eller Anders And Sprog? – en undersøgelse af forvaltningssproget og dets institutionelle betingelser*, Roskilde Universitetsforlag
23. Jensen, Leif Becker (2007) *Klarsprog - kommunikationsteknik eller holdningsændring? Klart sprog er godt sprog*, s. 11-24, Rapport fra Nordisk konference om klarsprog,
URL: <https://tidsskrift.dk/ksn/issue/view/2291>
24. Jensen, Leif Becker (2011) *Indføring i tekstanalyse*, Samfundslitteratur
25. Jensen, Kjærgaard, Krone & Sørensen (2014) *Find dit teoretiske udgangspunkt*, I *Godt sprog i organisationer – Veje til vellykket sprogarbejde*, C. Holgård Sørensen (ed.), kap. 1, s. 13-42, Hans Reitzels Forlag
26. Justitsministeriet (1969) *Vejledning om sproget i love og andre retsfor skrifter*,
URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/mt/1969/224>
27. Kjølner, Klaus (2015) *Bedre offentlig sprogbrug - gode hensigter rammer grum virkelighed*, Rapport fra Nordisk konference om klarsprog maj 2015, s. 59-69,
URL: <https://doi.org/10.7146/ksn.v0i0.23922>
28. Kjærgaard, Anne (2012) *Hvordan ser de på sprog i Danmarks Domstole? – En sprogidealistisk analyse*, *Juridisk sprog i Norden*, s. 51-62, Rapport fra Nordisk konference om klarsprog, URL: <https://tidsskrift.dk/ksn/issue/view/2301>

29. Kjærgaard, A. & M. Krone (2014) Undersøg hvordan modtagerne forstår og bruger teksterne, I *Godt sprog i organisationer*, C. Holgård Sørensen (ed.), kap. 4, s. 85-107, Hans Reitzels Forlag
30. Kroghstrup, Hanne Katrine (2016) *Evalueringmodeller*, Hans Reitzels Forlag
31. Kudahl, Lone – MPG-opgaver:
- a. MPG-opgave E21 - Kvalitetsmåling som organisatorisk læring – Evaluering, performance og offentlig ledelse, efterår 2021
 - b. MPG-opgave F21 - Målstyring i STAR – Offentlig styring, forår 2021
32. Kvale, S. & S. Brinkmann (2015) *Interview – Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*, Hans Reitzels Forlag
33. Lemée, P.S. & A.K. Lund (1999) *Et spørgsmål om retorik*, NyS – Nydanske Studier & Almen kommunikationsteori 25, 1999, s. 105-114,
URL: <https://www.nys.dk/article/view/13404/11410>
34. Lund, Anne Katrine (2014) *Analysér kommunikationskulturen og teksterne*, I *Godt sprog i organisationer – Veje til vellykket sprogarbejde*, C. Holgård Sørensen (ed.), kap. 3, s. 61-83, Hans Reitzels Forlag
35. Møller, B. & E. Hansen (1981) *-og uden omsvøb tak! – Eller hvordan man ved hjælp af lidt sund fornuft kan forbedre sine sprogvaner, når man skriver til sine medborgere*, Statens Informationstjeneste, kan hentes på Dansk Sprognævn
URL: <https://dsn.dk/wp-content/uploads/2021/01/og-uden-omsvoeb-tak.pdf>
36. Rask, Kirsten (2012) *Anders And-sprogets sejr*, Berlingske kronik den 19/10 2012
URL: <https://www.berlingske.dk/kronikker/anders-and-sprogets-sejr>

Bilagliste:

- A. **FORTROLIGT** - Kvalitetssagernes fakta oversigt med oplysninger om: journal nr., klager, a-kasse, CKA-sagsbehandler, dato for telefoninterview mm.
 - B. Brev af 17. november 2022 til a-kasse med invitation til telefoninterview om CKA-afgørelse (anonymiseret)
 - C. Kvalitet i afgørelser og de 12 sprogbud - koncept af 23. september 2015, senest opdateret oktober 2022
 - D. Måleskema til vurdering af kvalitet i CKA-afgørelser, opdateret 13. oktober 2022
 - E. Kvalitetsprojekt 3.0 i CKA efteråret 2022, beskrivelse af 13. oktober 2022
 - F. Resultatet af kvalitetsprojekt 3.0 i CKA, rapport af 16. december 2022
 - G. Slides fra Mini-chefseminar om ny kommunikationsstrategi den 29. november 2022
1. Referat af telefoninterview den 21. november 2022 i sag nr. 1
 2. Referat af telefoninterview den 29. november 2022 i sag nr. 2
 3. Referat af telefoninterview den 1. december 2022 i sag nr. 3
 4. Referat af telefoninterview den 28. november 2022 i sag nr. 4
 5. Referat af telefoninterview den 29. november 2022 i sag nr. 5
 6. Referat af telefoninterview den 21. november 2022 i sag nr. 6
 7. Referat af telefoninterview den 28. november 2022 i sag nr. 7
 8. Referat af telefoninterview den 1. december 2022 i sag nr. 8
 9. Referat af telefoninterview den 1. december 2022 i sag nr. 9
 10. Referat af telefoninterview den 28. november 2022 i sag nr. 10
 11. Referat af telefoninterview den 21. november 2022 i sag nr. 11
 12. Referat af telefoninterview den 28. november 2022 i sag nr. 12
 13. Intern måling i sag nr. 13 – telefoninterview ej gennemført
 14. Intern måling i sag nr. 14 – telefoninterview ej gennemført
 15. Referat af telefoninterview den 28. november 2022 i sag nr. 15
 16. Referat af telefoninterview den 28. november 2022 i sag nr. 16
 17. Referat af telefoninterview den 12. december 2022 i sag nr. 17
 18. Referat af telefoninterview den 21. november 2022 i sag nr. 18
 19. Referat af telefoninterview den 28. november 2022 i sag nr. 19
 20. Referat af telefoninterview den 1. december 2022 i sag nr. 20
 21. Mail fra a-kasse forsikringschef ifm. invitation til telefoninterview