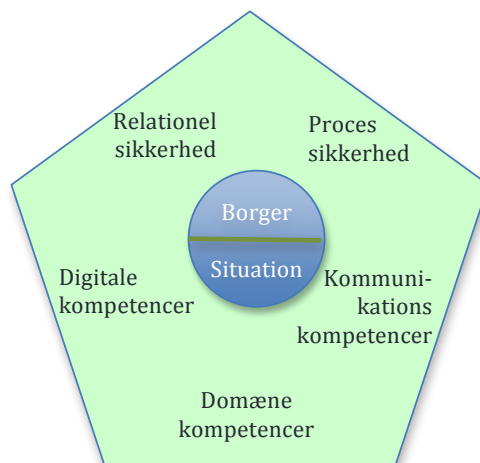


Den kompetente borger

Hvorfor kommer borgerne i borgerservice? - og hvorfor vælger de digital selvbetjening fra?



"Den kompetente borger - Hvorfor kommer borgerne i borgerservice?
- og hvorfor vælger de digital selvbetjening fra?"

Udarbejdet af Skaarup Research for Ballerup Kommune, maj 2011

Henvendelser om rapporten kan rettes til sorensk@me.com

Citat kun med kildeangivelse

© Skaarup Research 2011

Indhold

Forord	4
1. Konklusioner	5
1.1 Resultater.....	5
1.2 anbefalinger	8
2. Indledning og baggrund	9
2.1 Rapportens struktur	13
2.2 Metode.....	13
3. Resultater	15
3.1 Hvem er det, som kommer personligt?	15
3.2 Hvorfor vælger borgerne at møde op personligt?	20
3.3 Hvorfor vælger borgerne den digitale kanal fra?	40
4. Sammenfatning	48
5. Mulige konsekvenser for digitaliseringen.....	56
5.1 Tag borgeren alvorligt på hans egne præmisser	56
5.2 Bureaukrati for sig og borgere for sig	57
5.3 Lav borgervenlige løsninger	59
5.4 Fokuser digitaliserings-indsatsen der hvor den giver mest mening	59
5.5 Fokuser på arbejdsdelingen og samspillet mellem kanalerne	60
5.6 Uddan frontmedarbejderne til at forstå af borgerens behov og kompetencer	61
6. Når myndigheden er en stemme.....	63
7. Den kompetente borger	66
Referencer.....	68
Bilag 1: Metode	69
Bilag 2: Oversigt over respondenter.....	74
Om forfatteren	78

Forord

Denne rapport er optakten til et forskningsprojekt, som i de kommende tre år skal undersøge, hvad det egentlig er, der foregår i service-mødet mellem borger og myndighed, og hvad der sker, når dette møde bliver remedieret til digital form. Rapporten er så at sige en afsøgning af feltet, for at se hvilken form det har, og hvad det er borgerne umiddelbart lægger vægt på i det personlige møde. Rapporten er altså første skridt på en længere vej og dens konklusioner skal ses som hypoteser til nærmere efterprøvning. Derfor er kommentarer og kritik fra læserne da også yderst velkomne.

Rapportens konklusioner vil være velkendte for nogle og overraskende for andre. I det omfang den bidrager med noget nyt, er det nok først og fremmest i og med at den sammenfatter, systematiserer og dokumenterer en række af de antagelser og fornemmelser som fagfolk i feltet har haft i årevis. Mange af disse fagfolk har i årenes løb inspireret mig med viden og indsigter og igennem samtaler om borgerservice og digitalisering. Frem for at prøve at huske dem alle, og helt sikkert glemme for mange, vil jeg her rette en generel tak til dem for inspiration og sparring.

Rapportens anbefalinger bygger på undersøgelsens resultater, men der kan naturligvis drages andre konsekvenser end dem jeg foreslår, og her vil mange læsere sikkert kunne finde noget de er uenige med mig i. Jeg vil da heller ikke på nogen måde påstå, at jeg har fundet de vises sten, og jeg hører meget gerne fra læsere der har andre synspunkter end dem jeg forfægter.

Rapporten er blevet til i et tæt samarbejde med borgerservicecentret i Ballerup kommune, og jeg vil gerne takke borgerservicechef Hanne Bahnsen for at stille rammer til rådighed, medarbejderne i borgerservice for at tage godt imod mig og ikke mindst de mange Ballerup-borgere, som beredvilligt stillede op og besvare mine mærkelige spørgsmål.

I arbejdet med rapporten har jeg fået kommentarer og input fra mange sider. Her vil jeg specielt gerne takke Anne Tortzen og Paul Metelman for deres konstruktive kritik. Endelig vil jeg gerne sig tak til Anne-Marie Bertelsen, for den korrekturlæsning, der betyder at det i hvert fald ikke er stavfejl og manglende kommaer, der måtte give læserne hovedpine.

Søren Skaarup (sorensk@me.com)

Brønshøj maj 2011

1. Konklusioner

Undersøgelsen er gennemført af Skaarup Research i sommeren 2010 i Ballerup kommunes borgerservicecenter. Formålet har været at tegne et mere nuanceret billede af, hvad der motiverer borgeren til at opsøge personlig betjening og til at vælge eventuelle alternative kanaler fra. Undersøgelsens resultater vil blive anvendt af Ballerup kommune i arbejdet med deres kanal- og service-strategier og i tilrettelæggelsen af uddannelsen af frontmedarbejderne til "digitale ambassadører". Rapporten danner afsæt for et PhD projekt som gennemføres i 2011-2014.

Undersøgelsens resultater er baseret på 138 interviews med borgere, som mødte op personligt i borgerservicecentret i Ballerup kommune.

1.1 Resultater

De borgere, der møder op i borgerservicecentret, er stort set lige så digitale som borgerne er flest, og der er ikke noget i undersøgelsens resultater, der tyder på, at det er en særlig "type" borgere, der ønsker personlig betjening. Der hvor respondentgruppens sammensætning afviger fra kommunens befolkning generelt, afspejler det snarere variationer i behov for offentlige ydelser og services i forskellige faser af tilværelsen, end særlige egenskaber ved de borgere, der møder op personligt.

Ud fra respondenternes fortællinger, når undersøgelsen frem til fem faktorer som tilsammen kan beskrive en stor del af det, der har betydning for borgernes valg af kanal for borgerservice. Det drejer sig om tre typer af kompetencer og to typer af behov:

1.1.1 Domænekompetencer

Her handler det om, at man ikke føler, at man ved nok om ydelsen og/eller ikke har nok erfaring med situationen og derfor har behov for assistance.

Hvis man ikke synes, at man "forstår" skat eller ikke kan overskue de mange regler, der gælder for boligstøtte, så vil man alt andet lige være mere tilbøjelig til at opsøge personlig betjening. Som fx denne 29-årige pædagog:

"Jeg kan ikke finde ud af skat, det er det eneste, jeg ikke kan finde ud af, alt andet har jeg styr på. Men der er ikke nogen, der kan finde ud af skat. Jeg kigger på det sådan nogenlunde ikke? og jeg har overhovedet ikke forstand på det. Jeg ved ikke, hvor jeg skal starte, jeg synes det er meget svært på nettet." (Hun har adgang til nettet og bruger nettet meget, hun har også netbank og bruger det rigtigt meget, #103)¹

Det kan også være en udfordring, hvis man er i en situation der er ny og ukendt, og hvor man har behov for at "få styr" på situationen.

Hvor stor betydning manglende domænekompetencer har, afhænger delvist af, hvor meget man på den pågældende kanal eksponerer borgeren for domænets kompleksitet. Bliver borgeren fx præsenteret for et fire-siders skema med mange ukendte begreber, eller et digitalt flow med 8 skærbilleder organiseret ud fra principper, borgeren ikke kan gennemskue, så vil borgeren være mere tilbøjelig til at opgive at prøve selv, og søge personlig bistand.

¹ Alle citater er forsynet med en reference til respondentfortegnelsen i bilag 2

1.1.2 Digitale kompetencer

Selv om respondenterne generelt ikke er meget mindre digitale end resten af befolkningen, ser det ud til, at det også for en del ellers digitale borgere kan være en særlig udfordring at bruge det offentliges digitale tilbud. Samtidig ser det ud til, at det, for de fleste af de borgere der udtrykker, at de er usikre på "det digitale", handler mere om domænekompetencer eller proces-sikkerheden (se nedenfor) end om digitale kompetencer i snæver forstand. Det gælder fx denne 24-årige bioanalytiker:

"Jeg har adgang til nettet men det [melde flytning på nettet] kan jeg ikke finde ud af. Jeg har heller ikke netbank. Jeg er ellers på nettet hver dag og bruger det til mail, Facebook, kigge på tøj. Sidst jeg skulle flytte, undersøgte jeg, hvad jeg skal gøre på nettet og printede blanketten ud, jeg vil gerne være på den sikre side"
(#41)

Borgerens eventuelle begrænsede digitale kompetencer skal ses i forhold til, i hvor høj grad den konkrete løsning overholder de grundlæggende principper og begreber på nettet. Jo mere de gør det, jo mere kan borgeren genbruge sine erfaringer fra andre steder på nettet.

1.1.3 Kommunikationskompetencer

Nogle borgere læser ikke godt nok, nogle har problemer med graden og niveauet af skriftlighed i den offentlige kommunikation, eller problemer med abstraktionsniveauet i blanketter og selvbetjeningsløsninger. Andre føler, at de ikke udtrykker sig godt nok sprogligt til at gøre sig forståelige eller gøre sig gældende skriftligt eller pr. telefon. Her kunne det tyde på, at der er en overrepræsentation af borgere med kortere uddannelser. Som fx disse to unge mænd på 19 og 21, der begge er under uddannelse som håndværkere:

"Jeg synes bare man kommer videre i en samtale i stedet for telefonen så, videre via ansigt til ansigt. Det er sådan .. så sender man ligesom signaler, det gør man ikke gennem telefonen. Man forstår mere, når man snakker personligt." (giver udtryk for at han er meget ordblind) (#85)

"Jeg er bare ikke så god telefonisk, jeg vil hellere snakke personligt. Man kan nemt komme til at snakke forbi hinanden på telefonen [det har han været ude for et par gange]. Jeg misforstår dem, de siger noget, og så får jeg en helt forkert opfattelse af det. Jeg snakker tit i tåger, når jeg sidder og snakker i telefon." (#65)

Blandt de borgere, der har udfordringer med kommunikationen, finder vi - naturligt nok - også en del som ikke har dansk som modersmål.

I hvor høj grad kommunikationen i sig selv er en udfordring for borgeren afhænger til dels af, hvor krævende det sprog, myndigheden anvender, er, og hvor meget sprogbehandling betyder, for at man kan gennemføre sit ærinde på en måde, man finder betryggende. Det viser, at kommunikationskompetencernes betydning også skal ses i forhold til den valgte kanals kommunikations-"bredde", altså hvor mange virkemidler (mimik, kropssprog etc.) borgeren kan tage i brug til at kompensere for eller supplere de sproglige kompetencer

1.1.4 Behov for proces-sikkerhed.

I en given situation kan det have stor betydning for borgeren, at hun føler sig sikker på, at hun har gjort, hvad hun skal og har gjort det rigtigt, og at hun er sikker på, at hendes ansøgning eller henvendelse er modtaget det rigtige sted. Det er også vigtigt at det er gennemskueligt for hende, hvad der nu sker, og hvad hun kan gøre, hvis der ikke sker det hun forventer. Respondenterne oplever ofte, at det ikke er tilfældet med andre kanaler end den personlige. Det gælder fx disse to unge, som begge er digitale i deres hverdag, men i situationen foretrækker den personlige kontakt:

"Hvis det er noget jeg skal aflevere som ansøgningsskemaer og lønsedler og sådan noget, så kommer jeg her op... så er man sikker på, at det kommer, det er jo ikke altid at kommunen modtager...", og hvis man endelig er i tvivl om et eller andet, altså om man har udfyldt det korrekt eller et eller andet, så får man jo også den vejledning, i forhold til hvis man bare gør det over nettet." (23-årig kontanthjælpsmodtager, #76)

"Jeg synes det er bedst at man møder op personligt, så man kan få afsluttet det hele en gang for alle. ... Grunden til at jeg ikke vil gøre det [ordne ting med det offentlige] over nettet er, at jeg ikke ved, hvor længe det kommer til at tage, jeg ved ikke om det bliver gjort. ... Jeg synes det er meget, meget nemmere, at man kommer ned og får den hjælp, man har brug for, som man nu får, når man kommer ned til kommunen". (22-årig sygeplejestuderende, #135)

Om behovet for proces-sikkerhed påvirker kanalvalget afhænger blandt andet af, hvor vigtigt borgerens ærinde er for ham og af, hvor gennemsigtig og forudsigelig processen er på de forskellige kanaler. Er det fx klart for borgeren, hvad han skal, hvad han har gjort, om han har gjort det rigtigt, om han skal gøre mere, hvem der nu har bolden, hvad næste skridt er, og hvornår han kan forvente svar?

1.1.5 Behov for relationel sikkerhed.

I en given situation kan det være vigtigt for borgeren, at hun oplever, at hun har afklaret sit ærinde i dialog med en "ekspert", og at hun har overdraget det til en konkret medarbejder, der har påtaget sig ansvaret for den videre behandling. Det kan også være vigtigt for borgeren, at hun føler sig set, hørt og taget alvorligt som et myndigt og selvstændigt individ. Det gælder særligt borgere, som er i en situation, de oplever som følsom eller kritisk, eller som føler sig "i klemme" i situationen.

"Det [nettet eller telefonen] er ikke på samme måde, som når man taler med dem [personligt]. Det er svært at fortælle sine meninger, og man skal kunne se hinanden i øjnene. Man får meget mere ud af det. ... Når du kommer op personligt, så kan de også se, at du står her med noget sort på hvidt, og det passer. Og så kan de se en underskrift, derfra og dertil...". (25 år, sikkerhedsmedarbejder, #75)

"Jeg er hulemand, og jeg har det bedst, når jeg taler. Det er kontakten, at man kan se dem i øjnene, det giver mig en fornemmelse af, at de hører, hvad jeg siger, og at de gør noget ved det, jeg siger. (45 år, førtidspensionist, #32)

"Jeg kommer personligt fordi det giver mere tryghed Man kan holde dem, man har talt med bedre fast end på nettet. (27 år, studerende, #143)

Hvor stor en rolle behovet for relationel sikkerhed spiller i den konkrete situation afhænger blandt andet af, hvilken relationel "stil" myndigheden møder borgere på de forskellige kanaler. Relationel stil afhænger både af de formelle rammer – er det fx et område med mange krav og sanktioner over for borgeren, og af den måde man "møder" borgeren på i kanalen, fx hvor tydeligt magtdistance signaleres i sprog og indretning eller visuel stil.

- 0 -

Det ser ikke ud til at være forbeholdt ældre eller særligt svage borgere at opleve, at disse kompetencer udfordres eller at disse behov ikke opfyldes. Det gør sig i det store og hele gældende på tværs af aldersgrupper og uddannelse og uanset tilknytning til arbejdsmarkedet. Alle borgere kan altså i nogle situationer opleve, at kompetencerne ikke slår til, eller at de har behov, der ikke kan opfyldes på anden måde – end ved at møde op og tale med en medarbejder. Men samtidig er det for nogle borgere tilfældet i næsten enhver situation.

I det personlige møde er der som udgangspunkt ingen krav til domænekompetencer og digitale kompetencer, graden af skriftlighed er lav og mulighederne for at gøre sig forståelig, også selv om man har sproglige udfordringer, større end på nogen andre kanaler. Desuden er der i den personlige kanal, bedre muligheder for at opfylde borgerens eventuelle behov for proces-sikkerhed og for relationel sikkerhed. Den personlige kanal er altså for mange af de borgere, der bruger den, et positivt tilvalg, som opleves som den mest effektive vej til, i den givne situation, at få opfyldt de behov, de har.

Til gengæld kan den personlige kanal opleves som mere tids- og ressourcekrævende for borgere, der i situationen ikke har nogle af disse behov, og har de nødvendige kompetencer til at klare tingene på anden vis.

1.2 Anbefalinger

Undersøgelsen munder ud i en række bud på, hvordan man i højere grad kunne tage hensyn til borgernes behov og kompetencer i den fremtidige digitalisering af og i borgermyndighedsrelationen.

Pejlemærker for digitaliseringen

Ud over i digitaliseringsindsatsen, fortsat at have fokus på opnåelse af øget bureaukratisk effektivitet, ville det offentlige også i højere grad kunne opfylde borgernes behov og møde dem på deres præmisser, hvis man:

- digitaliserer på en måde, som får de mange digitalt motiverede borgere til at føle, at også det offentlige på nettet er værd at bruge tid på.
- digitaliserer på en måde, der også gør de digitale kanaler attraktive for borgere med knap så mange digitale erfaringer, knap så stærke kommunikationskompetencer og knap så stor domæneviden.
- digitaliserer med fokus også på de "bløde" gevinster og omkostninger hos borgerne i form af oplevet servicekvalitet, og oplevelsen af at blive set og hørt og taget alvorligt som myndig borger.

Ud fra disse pejlemærker foreslår jeg seks overordnede anbefalinger for digitaliseringen

Anbefalinger

I borgerrettede digitaliseringsprojekter, bør det offentlige

1. tage borgeren og hans behov alvorligt, og forstå ham på hans egne præmisser, *før* man går i gang med at designe nye løsninger
2. bruge teknologien til at skjule frem for at eksponere bureaukrati og kompleksitet
3. lave løsninger som opfører sig som en ordentlig samtalepartner og dermed bliver egentligt *borgervenlige*
4. fokusere digitaliseringen af myndigheds-interaktionen på det, der giver mening og tydelige gevinster, set fra borgernes perspektiv.
5. fokusere på arbejdsdelingen og samspillet mellem kanalerne frem for på en enkelt kanal (den digitale) som den, der skal løse alle opgaver.
6. uddanne frontmedarbejderne til at afdække og forstå, hvilke behov der er vigtige for den konkrete borger i den konkrete situation, som afsæt for om, hvor meget og hvordan de skal forsøge at gøre borgeren mere selvhjulpne i denne eller efterfølgende situationer.

Endelig giver jeg på baggrund af undersøgelsen, nogle anbefalinger i forhold til kommunale call-centre. De øvrige pejlemærker og anbefalinger uddybes i kapitel 5.

2. Indledning og baggrund

Med de fællesoffentlige digitaliseringsstrategier² skal der for alvor sættes gang i digitaliseringen af myndigheds-service over for borgerne. Samtidig lægger centraliseringen af behandlingen af en række ydelser i Udbetaling Danmark også op til, at borgerne i langt større omfang end i dag, *skal* betjene sig selv digitalt. Som jeg ser det, bygger denne udvikling på i hvert fald tre grundlæggende sæt af antagelser:

- At der kan indhøstes store besparelser gennem øget selvbetjening.
- At borgerne i vidt omfang efterspørger muligheden for at kunne betjene sig selv på nettet.
- At de borgere der ikke gør, enten mangler de nødvendige digitale kompetencer, tilhører en særlig gruppe af "svage" borgere eller mangler tilstrækkelige incitamentter til at ændre adfærd.

Boks 1: "Myndigheds-service"

"Myndigheds-service" omfatter alle de administrative ydelser og services, som går ind under begrebet "borgerservice". "Borgerservice" bruges imidlertid ofte i en mere snæver forstand om de kommunale organisatoriske enheder af samme navn, og de ydelser og services der ligger der, derfor denne alternative betegnelse.

Myndigheds-service adskiller sig på den ene side fra den mere konkrete myndighedsudøvelse, som fx udøves af politiet, fogeden eller andre, der foretager tvangsindgreb i borgerens liv, på den anden side fra den offentlige velfærdsservice som den praktiseres i daginstitutioner, på plejehjem, i skolerne etc. Grænserne mellem disse områder er dog ikke altid helt skarp.

I begge tilfælde er der elementer af administrativ service involveret, men de er støttefunktioner i forhold til den centrale opgave. I myndigheds-service er den administrative service det centrale, men altså med afsæt i en myndighedsfunktion.

Afsættet for denne undersøgelse er, at erfaringerne fra den kommunale praksis ikke altid stemmer overens med disse antagelser. Jeg vil i undersøgelsen fokusere på den sidste antagelse og dens underliggende præmisser. Men også de to første antagelser kunne måske trænge til et serviceeftersyn? (se boks 2 på næste side)

Borgerne efterspørger muligheder for digital selvbetjening³. Men de lægger samtidig vægt på muligheden for personlig betjening⁴. Praksis viser, at borgeren – på nær på nogle få områder – kun i begrænset omfang rent faktisk anvender de selvbetjeningsløsninger der findes⁵. Det kan der være mange årsager til.

To oplagte forklaringer er, at borgerne ikke ved, hvilke muligheder de har, og at de derfor i høj grad gør, som de plejer. Når kommunerne gør en særligt koncentreret indsats for at flytte borgerne på et bestemt område, ser det da også ud til, at de har succes⁶, så viden og vaner er formodentlig en væsentlig medvirkende årsag til, at borgerne ikke betjener sig selv så ofte som de burde, set dels i forhold til de ønsker, de giver udtryk for, dels ud fra den generelt høje digitaliseringsgrad blandt borgerne.

² Den Fælleskommunale Digitaliseringsstrategi fra november 2010 og den kommende fællesoffentlige digitaliseringsstrategi som forventes færdig i juni 2011

³ Fx dokumenteret i Rambøll og Dansk IT (2009): IT i praksis – og de fleste tidligere IT i praksis undersøgelser.

⁴ Se fx Kanstrup m.fl. (2010)

⁵ Fx Dwarf (2010), Normann-Andersen (2011)

⁶ Fx Horsens Kommune i forbindelse med pladsanvisning, Århus kommune i forbindelse med boligstøtte og Københavns kommune i forbindelse med flytning.

Men ud over manglende viden og indgroede vaner, er der som nævnt tre forklaringer, der har præget den offentlige debat, om hvorfor borgerne ikke betjener sig selv.

1. At mange borgere mangler de nødvendige digitale kompetencer⁷.

Der har været uenighed om, hvor mange det drejer sig om, men det ser ud til at være en almindelig antagelse, at dette er et væsentligt problem. Samtidig er det dog ikke helt klart, hvad der i denne sammenhæng egentlig menes med "digitale kompetencer". Rapporter som Teknologisk Instituts (2005) og Danmarks Statistiks undersøgelser af befolkningens it-færdigheder (2010), beskriver digitale kompetencer som et bredt og meget detaljeret sæt af færdigheder i at anvende forskellige digitale løsninger. Når man så samtidig ser, at 89 % af borgerne har adgang til internettet hjemmefra⁸, er det nærliggende at spørge, om der mon er behov for et helt særligt sæt digitale kompetencer for at betjene sig selv i forhold til det offentlige, eller om der måske er nogle problemer i opfattelsen af de digitale kompetencer og deres betydning for selvbetjeningen?⁹

2. At borgerne mangler incitamenter til at betjene sig selv

Det kan enten være positive incitamenter, i form af konkrete fordele, eller negative, i form af sværere adgang til andre kanaler eller at gøre digital ansøgning obligatorisk. Spørgsmålet er så, hvordan borgerne på den ene side kan efterspørge services, og på den anden side samtidig mangle incitamenter til at anvende dem?

Boks 2: Hvor ligger effektiviseringspotentialet?

Der er givetvis et effektiviseringspotentiale i selvbetjening, men hvor stort er det egentligt?

Det kan være vanskeligt at isolere effekterne af digitaliseringen i sig selv, da digitaliseringsprojekter ofte gennemføres samtidig med ændringer af love og regler, organisering, arbejdsgange, serviceniveau og bemanning, som måske i et vist omfang kunne have været gennemført alligevel, uafhængigt af digitaliseringen.

Men det er sjældent man isolerer effekten af digitaliseringen, Det er også sjældent at man opgør eventuelle øgede omkostninger andre steder i værdikæden, som fx hos borgere, der bruger mere tid end før på at kontakte en centraliseret myndighed, eller som i mindre omfang end før søger og får de ydelser, de har ret til.

Endelig ligger der i mange af antagelserne om besparelser, at en væsentlig kilde hertil er reduktionen i ATA (ansigt til ansigt) kontakt. Uden for det sociale område og arbejdsmarkedsområdet er det imidlertid en relativt lille del af ressourcerne, der anvendes på ATA, og langt de fleste ressourcer anvendes i de bureaukratiske baglandsprocesser.

En rundspørge jeg har foretaget blandt 10 borger-servicecentre viser, at mellem 12 og 15 % af brutto-ressourcerne i centrene bruges på at den personlige kontakt, mens resten bruges på sagsbehandling m.m. Det inkluderer de ressourcer, der anvendes på pas, kørekort og andre ydelser, hvor personligt fremmøde kræves. Det er da også i baglandet, i sagsbehandlingen, at det store besparelspotentiale ligger, under forudsætning af at data kommer ind i denne bureaukratiske maskine i høj kvalitet.

Det handler måske derfor mere om at fjerne papir og blanketten som inputmedie end om at fjerne den dialog der i ATA-tiden finder sted "omkring" datafangsten.

⁷ Se fx Computerworld 19. maj 2009: "4 ud af 10 danskere er analfabeter" og 22. januar 2010: "IT-analfabeter står i vejen for højhastigheds-vision"

⁸ Danmarks Statistik, 2010

⁹ Andre, som fx Teknologisk institut, (2005) inkluderer generelle kognitive kompetencer i billedet af de digitale kompetencer. Generelle kognitive færdigheder er uden tvivl en væsentlig forudsætning for at kunne bruge it, som det er for al kommunikation, ligesom fx læsefærdigheder og synsevne kan være det. Men inkludering af sådanne kompetencer og forudsætninger, gør ikke nødvendigvis billedet af *digitale* kompetencer mere klart eller operationelt.

3. Det handler om de svage borgere

Denne forklaring på, hvorfor borgerne vælger personlig betjening, bygger på en antagelse om, at der er en særlig gruppe borgere, som er så "svage", at de ikke er i stand til at betjene sig selv, som det fx antages i diskussionen om opgavedeling mellem Udbetaling Danmark og kommunerne¹⁰. Det står ikke ganske klart, hvordan denne gruppe nærmere er defineret, men det er formodentlig rigtigt, at der er borgere, der aldrig eller sjældent ville kunne betjene sig selv. Spørgsmålet er så bare, hvor stor denne gruppe er, hvilke barrierer det er, der forhindrer dem i at betjene sig selv, og om disse barrierer alene er et problem for denne gruppe, eller om der er tale om mere grundlæggende forhold, som har betydning for flere borgere.

- 0 -

Formålet med denne undersøgelse er at undersøge disse tre antagelser ved at se nærmere på følgende:

- Er der nogen særlige karakteristika, der kendetegner de borgere, der møde op personligt, set i forhold til befolkningen i almindelighed?
- Hvorfor vælger borgere at møde personligt op i de kommunale borgerservicecentre?
- Har de borgere, der møder op personligt, valgt andre mulige kanaler fra og hvorfor?

Målet er at få en større forståelse for borgernes adfærd, deres valg og fravalg, hvad der motiverer dem, og hvordan de skaber mening i de forskellige situationer de står i.

Undersøgelsens konklusioner sætter spørgsmålstegn ved nogle af digitaliseringsbølgens præmisser, men ikke nødvendigvis ved digitalisering af myndigheds-service som sådan. Det er min klare opfattelse, at der fortsat er store gevinster at hente ved digitalisering af interaktionen mellem borgere og myndigheder, og at borgerne i langt større grad end i dag, gladelig og frivilligt vil deltage i denne digitalisering, hvis der er tilgængelige og attraktive tilbud til dem. Mit håb er at undersøgelsens resultater kan bruges som inspiration til at tænke digitalisering af borgerkontakten på en ny måde og til en mere nuanceret vurdering af de forskellige service-kanalers relative styrker og svagheder.

Billedet undersøgelsen tegner er et punktnedslag i tid og sted. Ligesom den teknologi (i bredeste forstand) det offentlige anvender i mødet med borgeren ikke står stille, så ændrer borgernes holdninger og adfærd sig også, efterhånden som de får nye viden, og denne viden gennem handling rodfæstes i erfaringer. Borgerne vil i stadig højere grad vænne sig til den digitale mediering af mødet med myndigheden og tilliden til de digitale løsninger vil formodentlig vokse efterhånden som det offentlige tilbyder bedre løsninger og de positive erfaringer akkumuleres. Men om det sker hurtigere eller langsommere, med større eller mindre besvær for borgerne, eller med mere eller mindre "tvang", det er noget, der blandt andet afgøres af det offentliges grundlæggende tilgang til opgaven: fra borgerens eller fra bureaukratiets perspektiv? (mere herom i afsnit 5.2)

Til slut, inden vi går i gang med selve rapporten, to grundlæggende antagelser om borgerne og deres relation til myndigheden, som rapporten tager udgangspunkt i.

Borgernes valg er altid fornuftige

Borgerservice eller "myndigheds-service" fylder (på nær lige Skat) meget lidt i de fleste borgeres hverdag, hvorimod borgerne i sagens natur fylder meget i myndighedens hverdag. Alt andet lige er borgernes anledning til at skifte adfærd og hendes behov for at gøre det derfor lille. Det der kan virke rationelt i et bureaukratisk perspektiv, set i stor skala

¹⁰ Deloitte 2009, Udbetaling Danmark 2011

og over mange generaliserede sager, ser ikke nødvendigvis fornuftigt¹¹ ud set i et hverdagsperspektiv set i forhold til en enkelt eller nogle få konkrete sager. Det er altså til dels en anden logik, der ligger bag vores adfærd som borgere end vores adfærd som "professionelle". Endelig er det vigtigt at huske, at myndigheds-service er et middel til et mål, og at ingen borgere har et ønske om at bruge flere ressourcer end højst nødvendigt på den. Hvorfor de så alligevel indimellem bruger tid – og mere end man med myndighedsbriller kan synes er rimeligt – er noget af det undersøgelsen belyser. Men det er en grundantagelse for undersøgelsen, at der er tale om et fornuftigt valg ud fra den viden og det behov, borgeren mener at have i situationen, et valg truffet ud fra borgerens hverdagsrationalitet, og et valg borgeren til hver en tid er "klogere" på end myndigheden. Det er også et valg, der kan påvirkes, men det kræver, at man forstår og respekterer det først.

Det er noget særligt at være borger

Det er efterhånden blevet almindeligt, også i borgerservice-sammenhænge, at betragte borgeren "som om" hun, i relation til det offentlige, er en kunde. I hvilket omfang det er rimeligt kan diskuteres¹², men lad mig her blot konstatere, at borgeren i hvert fald når han indtræder i en relation med en myndighed, er noget særligt, i kraft af to egenskaber ved relationen:

- **Magt** – myndigheden har magt over borgeren. I situationen både den magt der ligger i viden og kompetencer, den magt der ligger i at kunne bestemme relationens rammer (hvor og hvordan den udspilles) og den magt der ligger i at sige nej, eller at påtvinge borgeren noget (inden for lovens rammer naturligvis). I yderste konsekvens ligger der bag myndigheden statens magtmonopol og muligheden for indgreb og sanktioner.
- **Medejerskab** – borgeren er qua sit medborgerskab i princippet "medejer" af butikken, og myndigheden er i princippet borgerens tjener. Man skal godt nok gennem hele den parlamentariske styringskæde for at se den sammenhæng, men det er min klare opfattelse, at dette medejerskab er noget, der har betydning i borgerens forventninger til og adfærd i interaktionen med myndigheden.

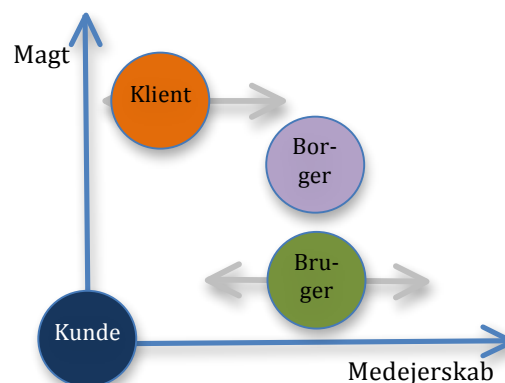


Fig. 1: Bud på de traditionelle rollers placering i spændingsfeltet mellem magt og medejerskab.

Utallige samtaler med borgere og medarbejdere, de interviews der ligger bag denne undersøgelse og andre interviews jeg har gennemført¹³ viser at denne modsætningsfyldte dobbelthed i relationen er – om ikke bevidst – så i hvert fald aktivt på spil i praksis, både i det konkrete møde og i den måde det italesættes af aktørerne, og den spiller formodentlig også en rolle i deres kanalvalg, specielt der hvor det er vigtigt for borgeren at spille op mod og med magten.

¹¹ For forskellen på rationalitet og fornuft, se Elster (2009)

¹² Se fx Skaarup 2008

¹³ Ibid.

2.1 Rapportens struktur

Efter en kort beskrivelse af de anvendte metoder følger rapportens analysedel, som er delt op i tre hovedafsnit:

- Hvem er det, der kommer personligt? Hvordan ser respondenternes demografiske profil ud i forhold til borgerne i Ballerup generelt? Vi ser på alderssammensætningen, sidst afsluttede uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet og på hvor "digitale" respondenterne er.
- Hvorfor vælger respondenterne at møde op personligt? Her ser vi dels på rammerne for valget – i hvor høj grad er der tale om valg overhovedet? Og vi ser på årsagerne til valget, der hvor der formelt er mulighed for et valg.
- Hvorfor vælger borgeren det digitale fra? Vi ser på barrierer hos borgerne selv, på borgernes erfaringer med de digitale løsninger, og på de krav som borgeren føler det offentlige på nettet stiller til dem.

Derefter sammenfattes analysens konklusioner i en model for borgernes kanaladfærd efterfulgt af en række bud på, hvad undersøgelsens resultater kunne betyde for digitaliseringsindsatsen.

2.2 Metode¹⁴

Undersøgelsen er gennemført som delvis strukturerede interviews. Den strukturerede del fokuserer på en række faktuelle forhold, som kan bruges til at beskrive borgerne demografisk og i forhold til deres digitale erfaring. Den ustrukturerede del handler om borgernes egne fortællinger om baggrunden for deres adfærd i den konkrete situation og om baggrunden for deres generelle kanalpræferencer og -adfærd.

Interviewene er delt op i 6 blokke (figur 2). Den åbne del som handler om baggrunden for henvendelsen, for valget af den personlige kanal og for fravalget af andre kanaler og tre strukturerede blokke, som dækker borgerens tidligere erfaringer og demografiske faktorer, herunder i hvilken grad borgeren i øvrigt er digital.

Baggrund for henvendelsen	Valg af personlig kanal	Fravalg af andre kanaler
Erfaringer med Borgerservice i øvrigt		
Digitale erfaringer og adfærd		
Demografiske faktorer		

Fig.2: Spørgeguidens hovedelementer

Undersøgelsen omfatter 138 interviews og er gennemført i borgerservicecentret i Ballerup kommune over 9 dage i juni og august 2010.

Der er visse metodiske skævheder i respondentudvælgelsen, dels som en konsekvens af selvselektion (borgerne har selv bestemt om de ville deltage), dels som konsekvens af bevidste prioriteringer i hvilke borgere der er blevet interviewet. Disse skævheder er nærmere beskrevet i bilag 1, men den væsentligste konsekvens er, at borgere med ærin-

¹⁴ En mere detaljeret redegørelse for metoden og den komplette spørgeramme, findes i bilag 1.

der på nogle af de mere tunge sociale områder, og borgere med pligt til fremmøde (pas og kørekort) er underrepræsenteret i undersøgelsen. Det er dog ikke noget, der på afgørende måde rækker ved undersøgelsens konklusioner.

Borgerne er stort set alle blevet interviewet, når de er kommet ind i borgerservice, men *før* de har trukket et nummer. Med interviewet forstyrrede jeg borgerne i deres egentlig ærinde og præmissen har derfor været, at interviewet skulle være kort. Det har formodentlig været en væsentlig medvirkende årsag til, at så mange borgere indvilgede i at deltage, og kun et fåtal af dem jeg spurgte sagde nej.

Den overordnede tilgang er inspireret af "grounded theory" (Glaser & Straus 1967), det vil sige, at jeg med udgangspunkt i respondenternes udsagn har identificeret gennemgående mønstre, som jeg har brugt til at konstruere koncepter, som jeg derefter har forfinet gennem yderligere gennemlæsninger. Om disse koncepter så holder, er et spørgsmål, der kun kan afklares gennem videre undersøgelser, med inddragelse af andre metoder.

Fokus i denne undersøgelse er at identificere de behov og barrierer, som borgerne selv giver udtryk for har betydning for deres kanalvalg, og de valgte citater er repræsentative for de holdninger respondenterne gav udtryk for. Da jeg alene har interviewet borgere, som møder op personligt, er holdninger der handler om fravalg af den personlige kanal og fx tilvalg af den digitale, i sagens natur under-repræsenterede.

2.2.1 Kontekst: Ballerup Borgerservicecenter

Ballerup kommune har 47.000 indbyggere fordelt på 38 km². Borgerservicecentret ligger på rådhuset, som ligger tæt på bymidten med bibliotek, station og indkøbscenter. I samme bygning som rådhuset ligger et lægehus. En særlig servicebus går lige til døren. Der er altså generelt kort til borgerservice, og mange borgere har jævnligt et ærinde i nærheden.

Åbningstiden er 10-15 mandag og tirsdag, 10-17 torsdag og 10-13 fredag. Onsdag er der lukket, også for telefonhenvendelser.

Borgerservicecentret samler alle borgerrettede aktiviteter, som man kan møde op for uden forudgående aftale. Det dækker dermed en bred vifte af ydelser.

Antallet af personlige henvendelser ligger på ca. 70.000 pr. år (2009)¹⁵. Tallet har været faldende over de senere år, uden at det dog er muligt at pege på nogle entydige faktorer bag dette fald. På nær i forhold til henvendelserne om skat, hvor indførelsen af eIndkomst har betydet et mærkbart fald, er der intet, der umiddelbart tyder på, at digitalisering hidtil har haft nogen væsentlig betydning for det personlige henvendelsesmønster.

Ventetiden i borgerservice er (som i de fleste borgerservicecentre) relativt lav. Således venter borgeren gennemsnitligt 5 minutter. Undersøgelsen af borgernes tilfredshed med servicen viser da også, at den, som for langt de fleste borgerservicecentre, er meget høj¹⁶.

Der er altså tale om et typisk borgerservicecenter: let at komme til, korte ventetider, bred dækning af de services, borgerne har brug for, leveret i en høj kvalitet.

¹⁵ Ballerup Kommunes kø-statistik for 2010

¹⁶ Borgertilfredshedsundersøgelse, Ballerup 2006

3. Resultater

3.1 Hvem kommer personligt	3.1.1. Alder	
	3.1.2. Uddannelse	
	3.1.3 Tilknytning til arbejdsmarkedet	
	3.1.4 Digitaliseringsgrad	
3.2 Hvorfor vælger borgeren at komme personligt	3.2.1 Rammerne for valget	3.2.1.1 Præferencer
		3.2.1.2 Ærinde
		3.2.1.3 Nødvendighed
		3.2.1.4 Vaner
	3.2.2 Årsager til valget	3.2.2.1 Bekvemmelighed og effektivitet
		3.2.2.2 Egenskaber ved situationen
		3.2.2.3 Domænekendskab
		3.2.2.4 Kommunikationens "bredde"
		3.2.2.5 Proces-sikkerhed
		3.2.2.6 Relationel sikkerhed

Tabel 1: Struktur for præsentation af undersøgelsens resultater

3.1 Hvem er det, som kommer personligt?

I dette afsnit skal vi se på, om de borgere, der vælger at komme personligt, har en anden demografisk profil end kommunens borgere i almindelighed, og om de er mere eller mindre digitale end borgerne i Danmark generelt. Jeg har set på faktorerne alder, uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet og digital "parathed"¹⁷.

3.1.1 Alder

Som det fremgår af figur 3 er de helt unge den gruppe, der er mest markant overrepræsenteret i undersøgelsen, mens de midaldrende er markant underrepræsenterede. Også de 25-39-årige og 65-79-årige er overrepræsenterede, men knapt så markant.

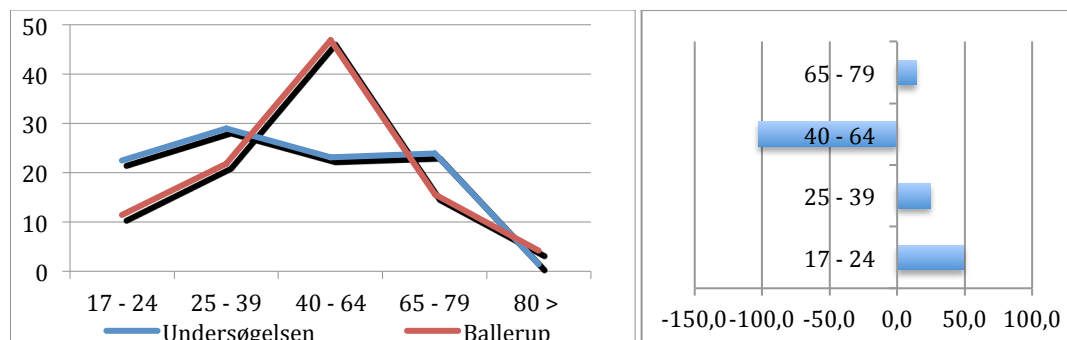


Fig. 3: Aldersprofilen i undersøgelsen og i Ballerup kommune i % (n=138). Kilde til befolkningsdata for Ballerup: Danmark Statistik Databank

Ser man på, hvordan aldersfordelingen er i undersøgelsen, uafhængigt af de intervaller Danmarks Statistik opererer med, viser der sig et endnu tydeligere billede af "knæk" i aldersfordelingen:

¹⁷ Overalt i rapporten, hvor der laves statistik på materialet, tages forbehold for, at der indimellem er tale om et relativt lille respondentantal, og at resultaterne derfor kun skal tages som indikationer om mulige sammenhænge.

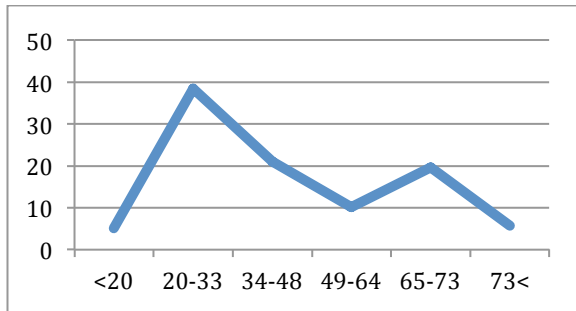


Fig. 4: Aldersprofilen i undersøgelsen i % (n=138). Inddelt ud fra de markante skillelinjer i respondent gruppen

Hvad kan så forklare denne aldersfordeling? Det antages ofte, at det er de mindre "digitale", der kommer personligt, men samtidig er det jo netop de yngre, der er mest digitale og de ældre, der er mindst. Digitale erfaringer ville altså muligvis kunne forklare en del af den øgede repræsentation af ældre, men ikke de yngre.

En anden nærliggende forklaring på aldersfordelingen kunne imidlertid være, at den først og fremmest afspejler

behovet for offentlige services og ydelser i de hele taget. Behovet er størst i de unge år, hvor man flytter meget, har skiftende indtægter, fx i forbindelse med studier og jobskift, hvor man etablerer sig og måske får det første barn. Behovet er fortsat stort, men mindre i de år, hvor man får barn nummer 2, og måske skifter job som led i karrieren. Behovet falder så yderligere i alderen 49-64, hvor man typisk ikke har så mange jobskift, flytter knap så meget og ikke har så stort behov for børne-relaterede ydelser. Endelig stiger behovet igen, når man når pensionsalderen for så at falde jævnt hen imod begyndelsen af 70-erne, hvor alle er på pension og tingene "bare kører". Denne hypotese kunne efterprøves gennem en undersøgelse af ydelsesbehovet på tværs af aldersgrupperne.¹⁸

Vi vender i afsnit 3.1.4 tilbage til mulige sammenhænge mellem aldersfordeling og digitalisering.

3.1.2 Uddannelse

Figur 5. Viser profilen for senest afsluttede uddannelse for respondenterne sammenlignet med alle indbyggere i Ballerup. Som det ses afspejler de borgere, der henvender sig personligt langt hen ad vejen befolkningen generelt. Der er en svag overrepræsentation af dem der (indtil videre) har en ungdomsuddannelse som sidste afsluttede uddannelse, og en svag underrepræsentation af dem, der har en videregående uddannelse. Her kan ligge nogle tendenser, som vi vil kigge nærmere på i afsnit 3.2., men umiddelbart er det ikke noget, der for alvor kan bidrage til en forklaring på, hvorfor borgerne opsøger personlig betjening.

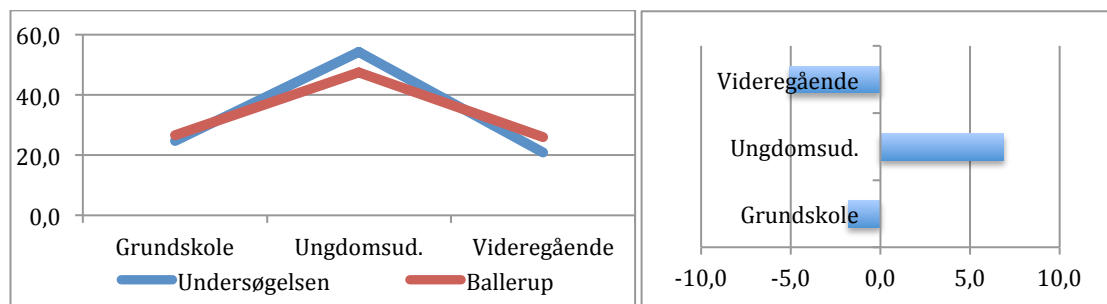


Fig. 5: Senest afsluttede uddannelse i % (n=125). Kilde til befolkningsdata for Ballerup: Danmarks Statistik Databank

¹⁸ Tal fra Danmarks Statistiks Databank sandsynliggør denne hypotese, da alderskurven for flytninger ligger tæt op ad alderskurven for respondenterne i undersøgelsen. Gennemsnitsalderen for førstegangsfødende kvinder er ifølge Danmarks Statistik 29 år og for alle fødende kvinder 30,4 år. Det har ikke været muligt at finde tal for jobskifte.

3.1.3 Tilknytning til arbejdsmarkedet

Figur 6 viser respondenternes tilknytning til arbejdsmarkedet i forhold til kommunens samlede befolkning.

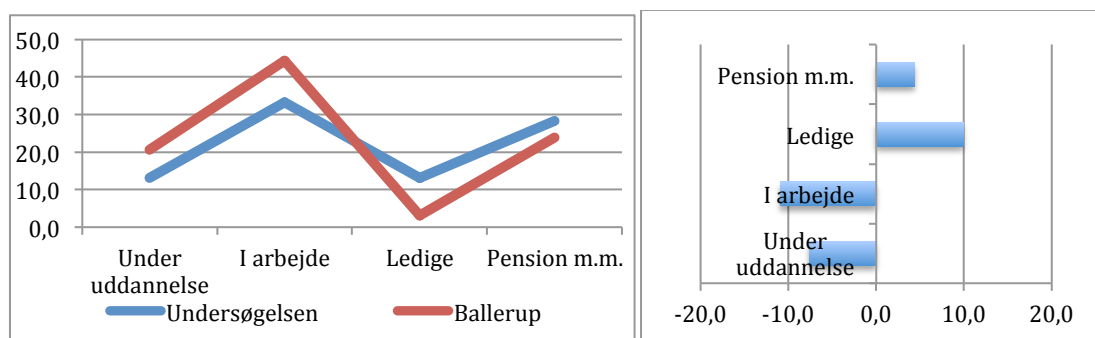


Fig. 6: Respondenternes erhvervsfordeling i % (n=138). Kilde til befolkningsdata for Ballerup: Danmark Statistiks Databank

Borgere under uddannelse og i erhverv er underrepræsenteret blandt respondenterne, Dem uden for erhverv er overrepræsenterede, mest markant for de ledige. Igen er det nærliggende at antage at dette afspejler behov. Er man ledig, har man alt andet lige et øget behov for offentlige ydelser, og man er oftere i situationer, som er uvante og komplicerede, hvor der ingen digitale alternativer findes, eller hvor personligt fremmøde kræves.

3.1.4 Digitalisering

Som nævnt er begrebet "digitale kompetencer" ikke specielt veldefineret, og slet ikke i forhold til hvad der specifikt skulle være nødvendigt for at betjene sig selv i forhold til det offentlige. Frem for at forsøge at løse dette dilemma her, har jeg valgt at se på de aktive valg, borgerne har taget som peger frem mod anvendelse af offentlige selvbetjeningsløsninger og som, alt andet lige, siger noget om deres intentioner om at være digitale i forhold til det offentlige. (se boks 4)

Jeg har omvendt ikke set eksplicit på alle de mange andre digitale aktiviteter, som borgeren kunne have gang i, og som også kunne sige noget om hans digitale erfarings- og parathedsniveau, fx brug af Facebook, spil på nettet eller køb på nettet. Det medfører blandt andet, at de unge fremstår mindre "digitale" end de egentligt er, fordi de er mindre "offentligt" digitale.

Figur 7 viser respondenternes digitale valg ud fra disse kriterier.

Boks 4: Digital pointskala

Som et udtryk for borgerens generelle motivation for at være digital i forhold til det offentlige, har jeg opstillet en pointskala. Her får man et point for hver digitalt tilvalg, man har foretaget: adgang til nettet, netbank, digital signatur¹⁹, ordnet skat, foretaget anden offentlig selvbetjening. Maksimum er altså 5 point. Dette er så omsat til tre kategorier: *de tøvende* (0-1), *de motiverede* (2-3) og *de engagerede* (4-5). Det er en lidt grov måde at repræsentere et komplekst fænomen, men det giver en indikation af gruppens samlede "offentlige" digitaliseringsparathed.²⁰

¹⁹ Udrulningen af NemID begyndte i den periode, hvor undersøgelsen blev gennemført. Men jeg spurgte først og fremmest til den Digitale Signatur og ikke til NemID, fordi den Digitale Signatur i modsætning til NemID for de fleste var et aktivt tilvalg, som oveni købet krævede en vis indsats.

²⁰ Borger.dk opererer i deres Personasrapport (Engberg og Silberbauer, 2006) med en opdeling i usikre, habile, rutinerede og professionelle brugere. Denne opdeling bygger imidlertid på en vurdering af borgernes it-kompetencer, hvor jeg her ønsker at fokusere på deres adfærd og motivation i forhold til at være digital med det offentlige.

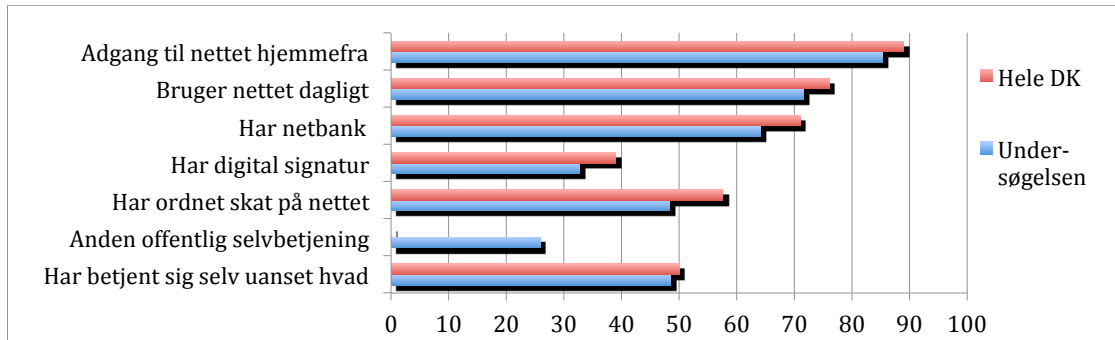


Fig. 7: Respondenternes digitale tilvalg i % sammenholdt med den samlede befolkning. Tal for hele befolkningen er fra Danmarks Statistiks Databank og fra Skat. (Det har ikke været muligt at finde tal for "Anden offentlig selvbetjening" for hele befolkningen)

De borgere, der kommer i borgerservice, ser ud til at være en smule mindre digitale end befolkningen som helhed. Men det er dog langt fra noget, der kan forklare det store antal personlige henvendelser.

Som vi så tidligere, kunne mønstret i henvendelserne i forhold til alder og tilknytning til arbejdsmarkedet ikke umiddelbart forklares, ud over hvad der evt. kunne ligge i forskellige behov i forskellige aldre og situationer. Men der er faktisk blandt respondenterne en sammenhæng mellem hvor digitale de er og så disse tre parametre, som det fremgår af figur 8, 9 og 10.

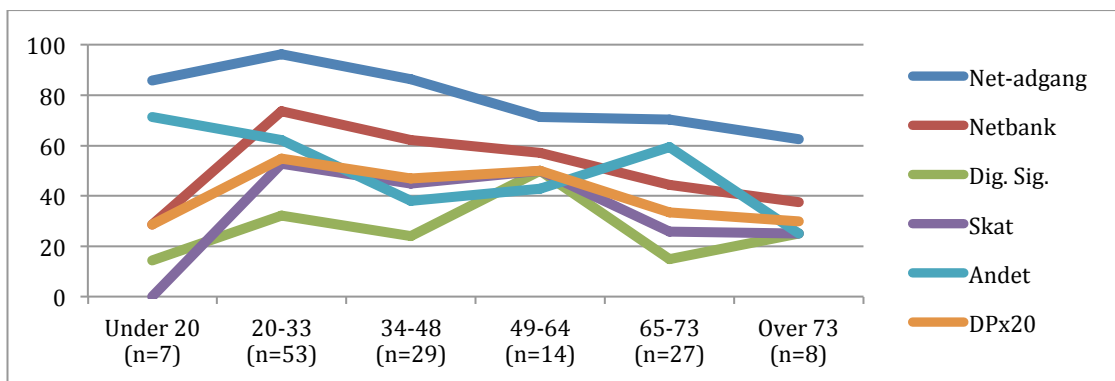


Fig. 8: Respondenternes digitaliseringsvalg fordelt på alder i % og deres digitaliseringsgrad i point (DP), ganget med 20 af hensyn til gengivelsen.

Figur 8 viser sammenhængen mellem alder og digitalisering blandt respondenterne.

Netadgang og adgang til netbank falder gradvist med alderen, som den gør i befolkningen generelt.

Digital signatur har derimod en fordeling, der nærmest er modsat alderskurven. De yngre og ældre, der henvender sig mest, er mindst tilbøjelige til at have skaffet sig en digital signatur, og de midaldrende, der henvender sig mindst, er mest tilbøjelig.

Anvendelsen af skat på nettet er meget lav hos de yngste, men ligger ellers nogenlunde stabil hen over arbejdslivet – hvor skat løbende er relevant - for så at falde væsentligt, når man når pensionsalderen. Dette fald kan dels hænge sammen med den lavere digitaliseringsgrad blandt de ældre generelt, men måske også med et mindre behov, da indtægts- og skatteforhold for mange i denne gruppe formodentlig kun ændres sjældnere.

Kategorien "Andet" indeholder blandt andet SU, og det kan bidrage til at forklare den høje frekvens blandt de yngste grupper. Og ellers afspejler denne kategori formodentlig det tidligere nævnte behovsmønster i de personlige henvendelser.

Ser vi endelig på de digitale "point", ligger de nogenlunde stabilt for de tre midterste grupper, og falder når vi når til de ældste grupper, dog ikke mere dramatisk end at disse faktisk er mere "offentligt digitale" end de helt unge er.

Som det fremgår af figur 9 ser der ud til, at der kan være en sammenhæng mellem digitaliseringsgrad og uddannelse: jo højere uddannelse, jo mere "offentligt" digital er respondenterne.

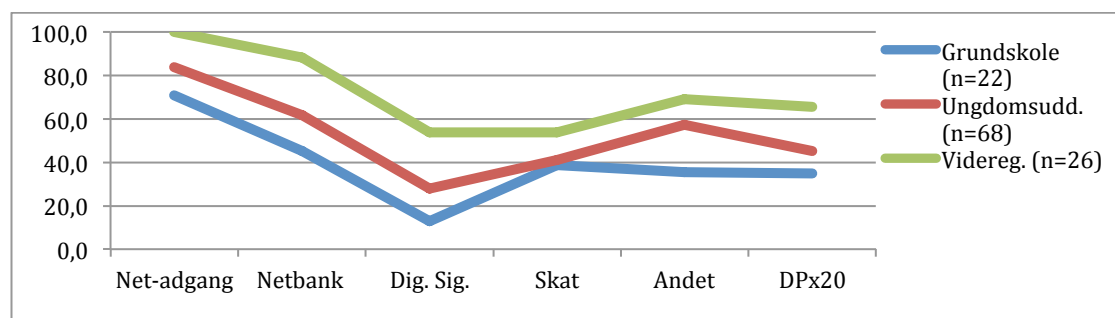


Fig. 9: Respondenternes digitaliseringsvalg fordelt på uddannelse i % og deres digitaliseringsgrad i point, ganget med 20 af hensyn til gengivelsen (DPx20).

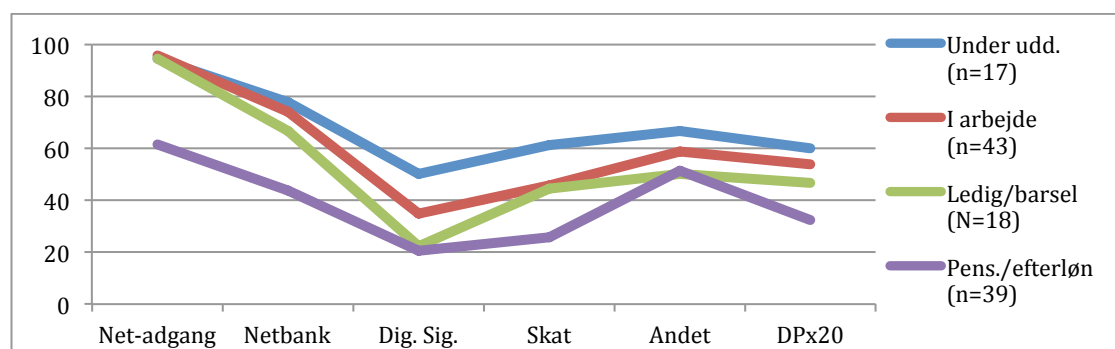


Fig. 10: Respondenternes digitaliseringsvalg fordelt på beskæftigelse i % og deres digitaliseringsgrad i point, ganget med 20 af hensyn til gengivelsen (DPx20).

Figur 10 bekræfter i det store og hele billedet fra de to foregående grafer. Borgere under uddannelse ser ud til at være de mest digitale, hvilket passer meget godt med det samlede billede for de to yngste grupper i aldersspektret i figur 8. Borgere i arbejde er en smule mindre digitale, hvilket formodentlig skal ses i sammenhæng med den bredere aldersfordeling i denne gruppe. De ledige afspejler i det store og hele mønstret for dem i arbejde. Men på et lidt lavere niveau. Blandt gruppen af ledige finder vi også dem, der er langvarigt på kontanthjælp, og her ligger måske en indikation om, at sociale forhold kan have en betydning for nogle respondents kanalvalg. Endelig finder vi, som forventet, den laveste grad af digitalisering blandt pensionister og efterlønnere – igen afspejlende mønstret i denne aldersgruppe. Da denne gruppe også indeholder førtidspensionister kan sociale forhold også have en vis betydning her.

Vi vender i afsnit 3.3 tilbage til en anden vinkel på respondenternes digitale parathed, nemlig deres oplevelse af udfordringer med at anvende de digitale løsninger.

Samlet set tegner der sig altså et billede af, at de borgere der møder personligt op i borgerservice i det store og hele er som borgerne er flest. De er en smule mindre digitale (på de specielle parametre vi måler på her), men ellers er der ikke nogle markante afvigelser mellem respondentgruppen og befolkningen i almindelighed, som kunne forklare, hvorfor de vælger at komme personligt.

3.2 Hvorfor vælger borgerne at møde op personligt?

Vi har nu set, at de borgere, der møder op personligt, ikke umiddelbart som gruppe afviger væsentligt fra borgerne i kommunen i almindelighed hverken i forhold til alder og tilknytning til arbejdsmarkedet, ud over hvad der evt. kan begrundes i forskellige behov i forskellige livssituationer/livsfaser.

Vi har også set, at selv om de borgere, der møder op, er en smule mindre "offentligt digitale" end borgerne i almindelighed, er der ikke noget, der kan forklare den store efterspørgsel efter personlig betjening, også blandt de mange, der er digitalt motiverede.

I denne del af rapporten, ser vi nærmere på respondenternes egne fortællinger om, hvorfor de har valgt at komme personligt, og i hvilket omfang det sker på baggrund af et fravalg af eventuelle alternativer. Somme tider er der tale om et rent tilvalg, men i mange tilfælde er der tale om en kombination af fravalg og tilvalg. Vi ser i afsnit 3.3 nærmere på, hvilke faktorer der specielt har betydning for tilvalg/fravalg af den digitale kanal.

Først ser vi i afsnit 3.2.1 på, hvilke kanaler borgeren foretrækker, hvad de kommer for, i hvor høj grad det er formelt eller reelt nødvendigt for dem at møde op, og hvilken rolle vaner kan tænkes at spille. Dernæst ser vi i afsnit 3.2.2 på, hvilke årsager borgerne selv angiver til at vælge den personlige kanal.

3.2.1 Rammerne for valget

3.2.1.1 Præferencer

Som tidligere nævnt viser flere undersøgelser, at den personlige kontakt er vigtig for borgerne. Det bekræftes i denne undersøgelse, hvor 60 % af de respondenter, der har besvaret dette spørgsmål, foretrækker den personlige kontakt (fig. 11).

Ser vi på, hvem det er der foretrækker hvilke kanaler (fig. 12), er det de helt unge og dem over 65, der meste markant foretrækker personlig kontakt frem for andre kanaler. Præferencen for nettet er konstant i hele gruppen i den arbejdsdygtige alder, helt parallelt med den tilsvarende samlede profil på digitaliseringsgraden. Mens de digitale udfordringer, som vi har set, stiger med alderen, med undtagelse af det lidt uforklarlige knæk blandt de 49-64-årige.

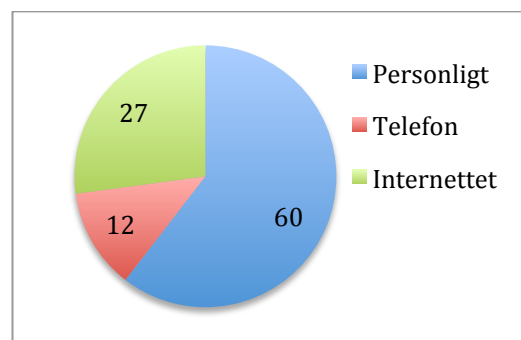


Fig. 11. Kanalpræferencer i % (n=129)

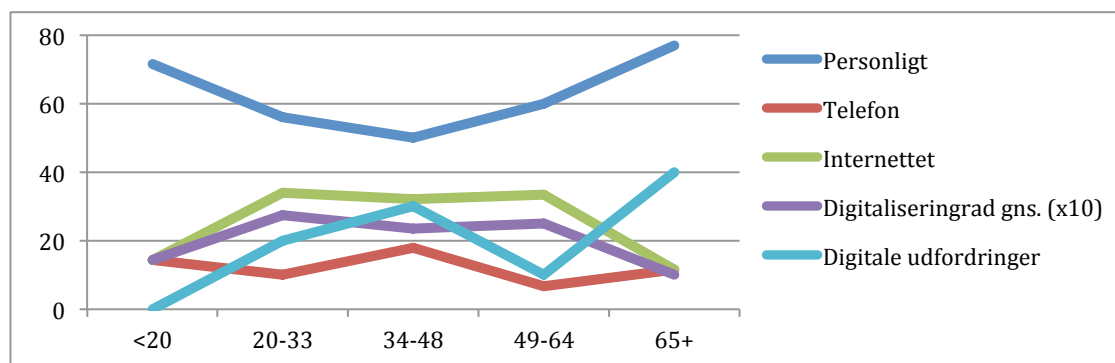


Fig. 12: Kanalpræferencer fordelt på alder i % af angivne præferencer (n=129) sammen med aldersprofilen for dem med digitale kompetenceudfordringer og digitaliseringsgraden for de forskellige aldersgrupper ganget

med 10 for visningens skyld.

3.2.1.2 Ærinde

Figur 13 viser respondenternes ærinde sammenholdt med data fra borgerservice' nummersystem for de perioder, hvor undersøgelsen foregik. Som det ses er "Job og familie", som repræsenterer de tungere sociale områder, som forventet, markant underrepræsenteret i undersøgelsen. Det samme gælder pas og kørekort. Til gengæld er folkeregister, dagpenge og boligstøtte overrepræsenteret, hvilket der umiddelbart ikke er nogen forklaring på i materialet.

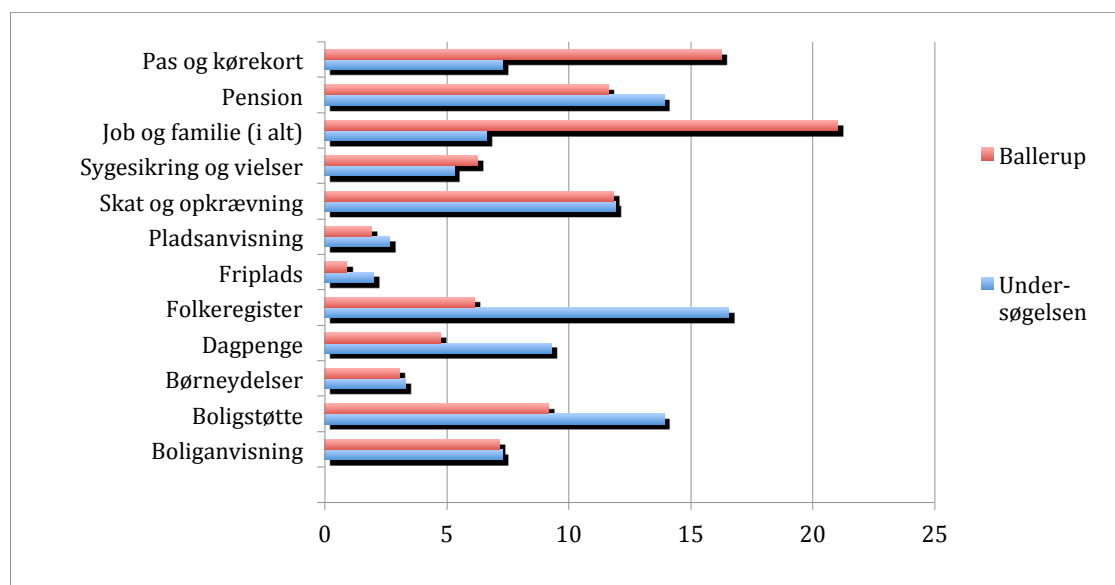


Fig.13: Respondenternes ærinde i % sammenholdt med alle henvendelser i perioden, som registreret i kommunen kø-system. Da nogle henvendelser repræsenterer flere ærinde er n=151.

For så vidt det overhovedet giver mening at tale om "svage" borgere og ud fra en antagelse om, at sådanne må formodes at være overrepræsenterede blandt dem, der henvender sig på det sociale område, er denne gruppe altså underrepræsenteret i undersøgelsen. Det er dog som nævnt vigtigt at huske, at borgerne i disse situationer sjældent har digitale alternativer, og at der ofte kræves personligt fremmøde.

3.2.1.3 Nødvendighed

I nogle situationer er det personlige fremmøde ikke et valg, men en nødvendighed. Det kan være, fordi myndigheden kræver det, fx i forbindelse med opfølgning på sygedagpenge, afklaring af en bopæls sag eller afklaring af et gældsforhold, eller for at sikre identiteten i forbindelse med indrejse, pas og kørekort. Men det kan også være, fordi alternativerne er besværlige for borgerne. Det gælder fx når man skal aflevere originalbilag, som man ikke tør betro postvæsenet, eller som man ønsker at få en kopi af. Her er fremmøde reelt nødvendigt.

Fremmøde nødvendigt	Fremmøde ikke nødvendigt
Formelt nødvendigt	Digitalt alternativ findes
Reelt nødvendigt	Digitalt alternativ findes ikke

Fig. 14: Rammer for muligt valg af personligt fremmøde

I de situationer, hvor fremmøde ikke er nødvendigt hverken formelt eller reelt, kan man skelne mellem to situationer: en hvor der findes et digitalt alternativ (i form af en selvbe-

tjeningsløsning eller digital blanket der kan sendes digitalt²¹), og en hvor der ikke gør. I sidstnævnte tilfælde er der stadig alternativer som fx e-post eller brev, og i nogle tilfælde telefonen²².

Figur 15 viser hvor stor en del af respondenternes henvendelser, der kræver personligt fremmøde (formelt eller reelt). Figur 16 viser, hvor stor en del af henvendelserne, der kunne være klaret digitalt²³.

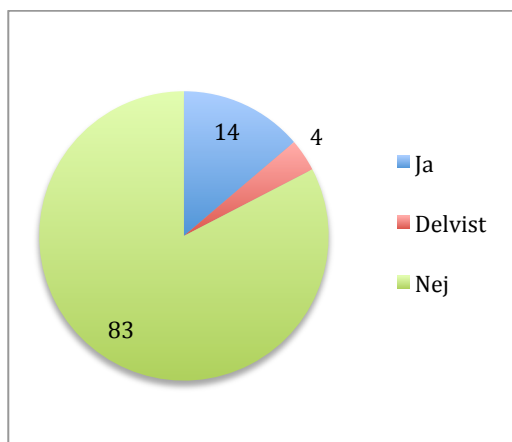


Fig. 15: Andel af henvendelserne som kræver personligt fremmøde, i % (n=138)

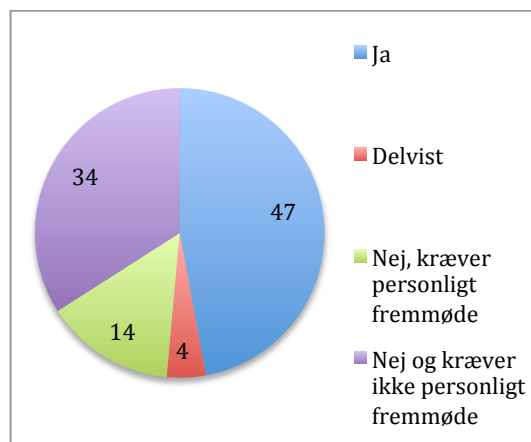


Fig. 16: Andel af henvendelserne som kunne være klaret digitalt, i % (n=138)

Langt størstedelen af henvendelserne krævede altså ikke personligt fremmøde, og ca. halvdelen kunne have været ordnet digitalt. Ca. en tredjedel kræver ikke personligt fremmøde, men kunne heller ikke have været ordnet digitalt. Det er typisk der, hvor man skal aflevere dokumentation, man kunne have valgt at sende pr. post.

I hvilket omfang borgeren vælger den personlige kontakt frem for et digitalt alternativ, hænger naturligvis sammen med deres kanalpræferencer. Men som figur 17 viser, så har 24 % valgt den personlige kanal, selv om der findes et digitalt alternativ, og selv om de generelt har angivet, at de foretrækker den digitale kanal.

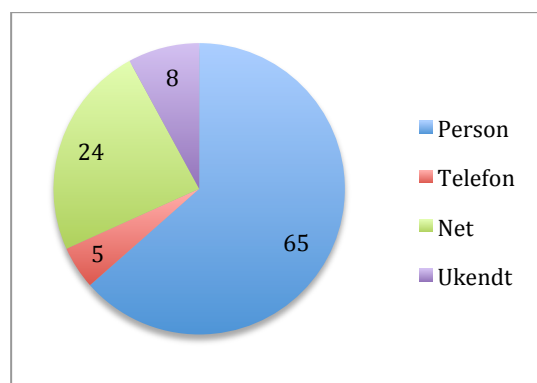


Fig. 17: Andel af respondenter der har valgt personlig henvendelse på trods af digitale muligheder, fordelt på kanalpræferencer i % (N=138) (NB da nogle få har mere end en præference er summen mere 100 %)

²¹ Der er her tale om en meget bred fortolkning af, hvad det vil sige, at noget kan "klares digitalt", svarende til at det formelt er muligt, uanset kvaliteten af løsningen. I realiteten vil mange af disse "løsninger" dog være "dumme" blanketter med ret begrænsede fordele såvel for borgeren som for kommunen.

²² Ren e-post (dvs. når det ikke er som "konvolut" for en digital blanket) regnes i denne sammenhæng ikke med som en digital "løsning", men som en kommunikationsform parallelt med brev eller telefon.

²³ I begge figurer betyder "delvist", at der er tale om en henvendelse om flere ydelser eller services, hvoraf ikke alle kræver personligt fremmøde eller kan klares digitalt.

3.2.1.4 Vaner

I mangel af årsager til at ændre vaner gør borgeren som de plejer. Specielt hvis man sjældent har kontakt til kommunen, kan det være nærliggende at møde op personligt, ikke kun fordi man gjorde det sidste gang, men også – som vi skal se senere – fordi det opleves som det sikreste i en ukendt situation. Figur 18 viser, hvor ofte respondenterne har haft kontakt til det offentlige i det seneste års tid (uanset kanal).

Figur 19 viser hvilken kanal, der blev anvendt. De fleste af respondenterne har altså sjældent kontakt til kommunen og sidste gang var det, i langt de fleste tilfælde, (også) personligt,²⁴.

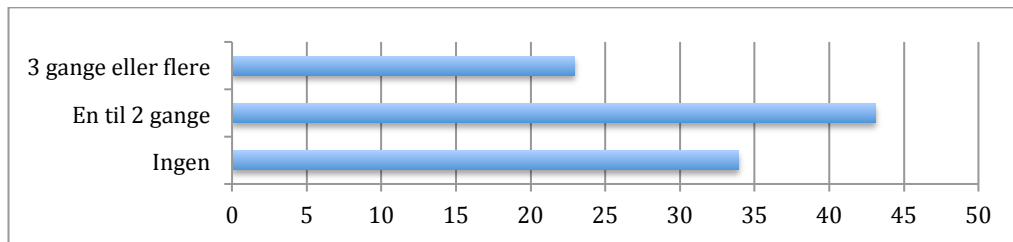


Fig. 18: Kontakt med kommunen det seneste år, frekvens i % (n=80)

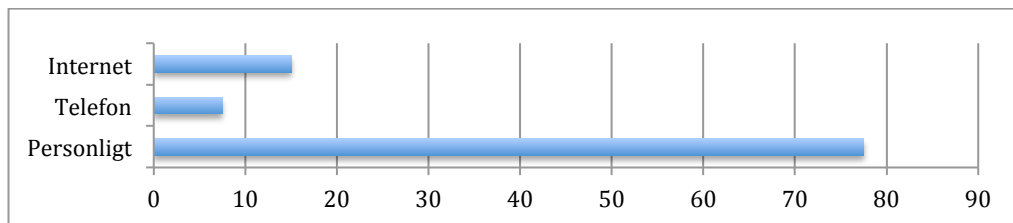


Fig. 19: Kontakt med kommunen det seneste år, anvendt kanal i % (n=109). NB nogle få har angivet flere kanaler.

Dette mønster giver nogle klare udfordringer, hvis man ønsker at få borgerne til at ændre kanalvalg næste gang. Som fx for den 32-årige handicaphjælper, som ikke bruger nettet i forhold til det offentlige, fordi "jeg tror bare at det er det jeg er vant til, at man ikke kan" (#91). Eller som den 22-årige sygeplejestuderende fortæller:

"Jeg kender det også fra min vennekreds, at lige så snart de kommer til sådan noget med at ændre adresse, eller ned med nogle papirer til kommunen ... alt det der har med det offentlige at gøre, så vælger de altså bare at komme der. Jeg tror bare, at det sidder sådan fast i en." (#135)

Vaner kan naturligvis påvirkes, men de påvirkes formodentlig mest effektivt i de situationer, hvor de omsættes i handling. Det betyder, at man dels skal nå borgeren i de (relativt sjældne) situationer, hvor hun har brug for myndigheds-service, dels give en konsistent oplevelse af, at det er "umagen" værd at skifte vaner – på tværs af mange henvendelser, spredt ud over muligvis lang tid. Begge dele har hidtil været en udfordring.

De ældre (over 65) er klart overrepræsenterede blandt dem, der ikke har haft kontakt med kommunen i det senest år. De 40-64-årige er overrepræsenterede blandt dem, der kun har haft en enkelt tidligere kontakt. Det er igen nærliggende at se det som afspejling

²⁴ Der er flere usikkerhedsmomenter her. Der er den tidligere omtalte antagne underrepræsentation af borgere med sociale problemer, som – alt andet lige – må formodes at komme oftere end andre borgere, men som samtidig ofte heller ikke har muligheden for at være digitale. Dertil kommer en betydelig usikkerhed i borgernes erindringer og i forståelsen af spørgsmålet. Der er fx formodentlig større sandsynlighed for at borgeren husker en personlig kontakt end en telefonisk eller en mail, med mindre den var problematisk på en eller anden måde. Det overordnede billede er dog formodentlig korrekt.

af de behov, der følger med de forskellige livsfaser. Her er det interessant, at mens de ældre er overrepræsenterede blandt respondenterne som helhed, så er det altså ofte deres første kontakt i mange år (i forbindelse med tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet) eller en ud af meget få kontakter. Når først pensionen er på plads, er der da også relativt sjældent behov for kontakt indtil man evt. flytter, eller ægtefællen dør. Det meste af det, man har brug for kører automatisk, eller man klarer de rimeligt banale ting, man måtte have uden personlig kontakt. Det kunne pege hen imod, at en god personlig kontakt i begyndelsen af den 3. alder (for dem der har behovet) kan være en god investering for myndigheden.

3.2.2 Årsager til kanalvalget

Vi skal nu se nærmere på de årsager til kanalvalget, der kommer frem i respondenternes fortællinger. De kan deles op i 6 kategorier

1. Bekvemmelighed og effektivitet
2. Egenskaber ved situationen
3. Domænekendskab
4. Kommunikationens "bredde"
5. Proces-sikkerhed
6. Relationel sikkerhed

Det er vigtigt at bemærke, at der er tale om analytiske kategorier, som på mange måder er indbyrdes afhængige, og som ikke altid forekommer eller kan påvirkes isoleret i praksis. Bemærk også at "digitale kompetencer" ikke er med blandt de væsentlige faktorer. Dette fravalg uddybes nærmere i kapitel 4.

3.2.2.1 Bekvemmelighed

Selvbetjening markedsføres ofte som den lette og bekvemme vej til offentlig service, senest i borger.dk's 2010 kampagne og i Københavns Kommunes markedsføring af "Min side" og andre selvbetjeningsløsninger. Men alligevel opfatter mange af respondenterne den personlige kanal som både den meste bekvemme og den mest effektive. Således angiver 23 % af respondenterne bekvemmelighed og 21 % effektivitet blandt årsagerne til at komme personligt.

En del af de borgere, der lægger vægt på bekvemmelighed, angiver, at de alligevel havde et ærinde i nærheden eller ikke bor ret langt væk, og nogle angiver at de alligevel har fri eller god tid i dag, og så kan de lige få ordnet det ærinde også²⁵.

Der er dog også mere konkrete grunde. Fx er der flere, der ser det som en lejlighed til at komme ud af huset. Det gælder fx den 30-årige mor på barsel, som ellers er digitalt engageret og generelt foretrækker nettet:

"Man kommer ikke så meget ud, når man er på barsel, og så kan man lige så godt gå herved... og jeg skulle alligevel ud og gå" (#37)

Der er den 77-årige pensionist, som slet ikke er digital, men ser turen på rådhuset som en anledning til at nyde det gode vejr:

" - og så er vejret godt ..., og hvis vejret er godt, så vil jeg jo gerne ud og gå en tur. (#49)

²⁵ En undersøgelse gennemført i Albertslund kommune i 2006 (ikke publiceret) viste, at meget få borgere faktisk tog fri for at komme i Borgerservice. De passede det i stedet ind på dage, hvor de alligevel havde fri (af andre grunde) eller var på vej til eller fra arbejde.

Den 51-årige fleksjobber der er digitalt engageret og normalt foretrækker nettet, men har brug for en cykeltur:

"Jeg bor lige i nærheden, og ellers var jeg nok gået på nettet, hvis det havde kunnet lade sig gøre den vej.... Jeg bor tæt på ...og så syntes jeg, at jeg trængte til en lille cykeltur, og jeg skulle ud at handle alligevel". (#61)

Og den 42-årige førtidspensionist, som også synes hun har brug for motion, selv om hun ellers er digitalt motiveret:

"Jeg får noget motion frem for bare at sidde derhjemme bag min computer, det betyder rigtig meget for mig". (#112)

Dette understreger at turen til kommunen, selv i ellers banale anliggender, kan være vigtigt for en del borgere, som måske ellers af forskellige grunde ikke har så mange anledninger til at komme ud og se andre mennesker. Derfra kan man dog ikke slutte, at disse borgere så ikke ville komme ud, hvis besøget på rådhuset ikke var muligt. De ville formodentlig finde andre anledninger.

Det er vigtigt at bemærke at bekvemmelighed kun i et fåtal af tilfælde er den primære motivation, men som regel en ud af flere faktorer, der har indflydelse på valget. I de fleste tilfælde er bekvemmelighed en faktor der styrker andre mere centrale årsager til at møde op. Det fremstilles indimellem som om borgerens valg af andre kanaler end de digitale er udtryk for en slags dovenskab, men ud fra et snævert rationelt synspunkt burde det vel alt andet lige i de fleste tilfælde være mere bekvemt, mindre tidskrævende og dermed mere "dovent" at blive hjemme, gå på nettet eller bruge telefonen. Men dels er det ikke altid en mulighed, dels er borgernes hverdagsrationalitet en anden.

En faktor der kan have betydning for omfanget af det personlige fremmøde i denne undersøgelse er, at ingen borgere i Ballerup har langt til Rådhuset. Man kan ikke udelukke, at mønstret havde været en anden i en kommune, hvor der er langt til borgerservice, og hvor færre jævnligt har ærinder i nærheden.

3.2.2.2 Effektivitet

For mange af de borgere, der angiver effektivitet som en årsag til personligt fremmøde, er det et spørgsmål om, at de er i sidste øjeblik med noget der er vigtigt for dem. Her opleves det som det letteste og sikreste at aflevere tingene personligt. Det kan fx være i forhold til skat, pladsanvisning eller boliganvisning eller i forhold til ydelser, hvor der er en deadline for dokumentation eller ansøgning, fx kontanthjælp, barseldagpenge og børnetilskud. Det kan forekomme noget paradoksalt al den stund, at den almindelige opfattelse er at den meste effektive kanal, når man har travlt, netop er nettet. Men her handler det nok om en anden konsekvens af at noget er vigtigt – væsentligheden af en sikker levering, som vi vender tilbage til senere.

Også i situationer hvor det ikke haster, er der respondenter der giver udtryk for, at det er vigtigt for dem at få besked med det samme og en klar fornemmelse af, at så er tingene gjort. Det føler de at de får ved den personlige henvendelse. Som fx den 78-årige og absolut ikke-digitale pensionist, som har et problem med sin boligydelse:

Det gode ved at snakke med nogen er, at man får det at vide med det samme". (#17)

Eller den 44-årige og digitalt engagerede automekaniker, som har et ærinde omkring betaling af børnebidrag. Han har opgivet at ringe, og e-mails får han aldrig svar på, men når han kommer personligt

"kan man mange gange få et svar med det samme, de behandler en færdig uden at sige at vi ringer tilbage og så ikke ringer". (#48)

Også den digitalt motiverede 32-årige studerende, som skal melde flytning har brug for oplevelsen af at have "gjort noget":

"Jeg har bare sådan en dag i dag hvor jeg tænkte at nu ville jeg ligesom få ordnet alle paragrafferne" (#35)

Og det kan såmænd også gælde de ældre:

"Jeg har bestemt mig for, at i dag skal det her rådhus overstås" (73 år, digitalt tøvende #81)

Når man har ordnet tingene personligt, har man en klar følelse af at have "handlet" i situationen. For nogle respondenter er den personlige kanal også den letteste, når man har mange ting der skal klares samtidigt. Det gælder fx den 28-årige, meget digitale it-konsulent, der skal have ordnet både friplads og boligstøtte og "have fat i en masse forskellige folk", og det gælder denne 27-årige digitalt motiverede studerende, som beskriver situationen omkring hendes skilsmisse således:

"Da jeg blev skilt var jeg hele vejen rundt i borgerservice, Jeg havde mange spørgsmål og ville gerne være sikker på at få det hele ordnet på en gang. Og når man kommer, så er tingene gjort når man går. (#143)

Her gælder det, ligesom for mange af dem, hvor hastværket er årsagen, at oplevelsen af effektivitet hænger tæt sammen med leveringssikkerheden, som vi skal vende tilbage til nedenfor.

Effektiviteten i det personlige møde handler altså for respondenterne om, at man kan få tingene ordnet med det samme, at der er færre "led" i processen og at "opstartsomkostningerne" er lave, og at man oplever, at man selv er effektiv ved at handle i situationen. Der er altså tale om en handlings-baseret effektivitetsoplevelse, der kun i meget begrænset omfang kan måles i minutter og sekunder. Vi skal i afsnit 3.3 se hvordan disse effektivitets-behov ikke altid opfyldes af de digitale løsninger.

3.2.2.3 Egenskaber ved situationen

"Jeg synes det var rart sådan i forhold til boliganvisningen at snakke og forklare situationen, hvorfor jeg skulle have bolig frem for bare at side og trykke på nogen knapper, når det er sådan noget ekstraordinært" [Det var hendes første kontakt til kommunen, efter at hun var blevet skilt.] (Klinikassistent, 35 år, digitalt engageret og foretrækker nettet, #33)

Situationen er altid det dynamiske element, som afgør, hvilke af de mange faktorer jeg beskriver her som kommer i spil, med hvilken vægt og i hvilke kombinationer. Det er i høj grad situationen og de krav til ressourcer den kræver, der afgør, om man føler sig stærk eller svag, om man føler sig tryk eller utryk, og hvilken kanal man så ender med at foretrække. Forhold omkring situationen dukker da også op i forbindelse med mange af de andre faktorer jeg ser på. Men for nogle respondenter er situationen formodentlig den afgørende faktor.

Det gælder fx for den digitalt motiverede turistbuschauffør på 48 (#11), som skal skilles og kommer for at få separationspapirer. Han har sjældent kontakt med kommunen, og det er hans første kontakt til det offentlige i denne situation. Han ved ikke, hvad han skal gøre og har ikke undersøgt noget på forhånd.

Det gælder den 65-årige tidligere pædagog, som skal flytte fra sin ejerbolig, fordi hendes mand er død, og som synes hendes situation er indviklet og egentlig helst ville have haft en med til at høre det, der blev sagt sammen med hende (#87).

Og det gælder den 72-årige tidligere guldsmedeeksponent, hvis mand er død for få dage siden og som kommer for at få ordnet noget med sin boligydelse. Hun har ellers aldrig kontakt med det offentlige og skat passer sig selv. Hun bruger nettet til mange ting, men:

"jeg synes, at når man møder op, så har man bedre, man forstår bedre tingene – og så har jeg aldrig været på rådhuset før. Og man kan stille et ekstra spørgsmål, hvis der er et eller andet, man lige er i tvivl om du har det hele. Du kan få ordnet alle tingene rent praktisk på én omgang "der er jo mange forskellige ting der spiller ind, hvis man vil søge om boligsikring". (#118)

Hun kommer her også ind på nogle af de forhold omkring relationel sikkerhed, som vi skal se nærmere på senere, men pointen er, at det i høj grad er situationen, der gør disse forhold relevante for hende.

Der er faktisk en del borgere, der aldrig har modtaget offentlige tilskud. For dem kan pensioneringen være første gang i mange år, de skal på rådhuset, måske første gang overhovedet. Som fx den 68-årige tidligere forsikringsmand, som skal have tilskud til tandbehandling og som fortæller:

"Det er første gang, jeg skal have tilskud til noget som helst. Jeg kommer simpelthen for at finde ud af, hvordan systemet fungerer". (#114)

Men det er ikke kun ældre mennesker, for hvem situationen kan have stor betydning. Det gælder også for den 20-årige, der flytter hjemmefra, og som har omfattende sociale og psykiske problemer i bagagen (#38). Det gælder den 27-årige assistent på Grønttorvet, som lige er blevet mor og i den forbindelse skal have ordnet mange – nye – ting (#88), og den 33-årige VVS-montør, der har fået konstateret dårligt hjerte og ikke er "inde i systemet" (#101).

I borgerservicefeltet har man i en årrække opereret med begrebet "Livssituationer"²⁶ – de overgangssituationer i tilværelsen, de fleste kommer i, i nogle tilfælde en eller nogle få gange i livet, og hvor meget forandres på en gang. Mange af dem er pr. definition ukendte og måske også utrygge for borgeren som alt efter situationens kompleksitet og alvor og egne ressourcer og netværk, kan have behov for at få situationen udredt og afklaret sammen med en "ekspert", som kan samle og måske også til at begynde med holde trådene for borgeren.

Tabel 2 viser de centrale livssituationer, hvad de typisk indebærer, og hvilke ydelser der kan være i spil. Ofte er der kun nogle få ydelser eller services involveret, men indimellem er der mange og i et ikke altid lige gennemskueligt samspil.

Situation	Udfordringer	Eksempler på ydelser som ofte kommer i spil (alt efter borgerens alder og situation)
Flytning	Flytte hjemmefra, flytte sammen, flytte til kommunen (herunder indrejse) er de situationer, hvor der er mest nyt og mest usikkert.	Flytning, lægevalg, børnetilskud, boligstøtte, pension, fripladstilskud, kontanthjælp, daginstitution og skole, skat (fradrag og befordring), ejendomsskat
Ændret indtægt	Påvirker en række indtægtsafhængige ydelser og skat på måder, der kan være svære at gennemskue. Er også meget vigtigt for borgeren at sikre er helt i orden.	Fripladstilskud, boligstøtte, kontanthjælp, skat, SU, pension

²⁶ Landsforeningen af Kommunale Servicebutikker (LKS – nu Borgerservice Danmark), udarbejdede i 2005, på basis af empiriske undersøgelser i en række kommuner, en guide "Oversigt over livssituationer og eksempler på servicepakker", som fik stor indflydelse på tænkningen bag de mange nye borgerservicecentre, der blev etableret i forbindelse med strukturreformen.

Tilbage-trækning	Pension, efterløn, førtidspension. Reglerne i sig selv kan være komplicerede, men især følger-virkningerne på andre forhold og de mange nye ydelser, man får mulighed for kan være vanskelige at overskue og forstå.	Pension/førtidspension/efterløn mm., skat, boligsikring, varmetillæg, helbrestillæg, licens og en række andre særlige tilbud til pensionister.
Boligsøgning	Det er også her man kommer når man er smidt ud hjemmefra eller har været nødt til at flytte fra et traumatisk forhold.	Flytning, kontanthjælp, boligsikring, husstandsafhængige ydelser og evt. social indsats i øvrigt
Samlivsophør og skilsmisse	En lang række ydelser er afhængige af samlivsforhold, og situationen er både følelsesmæssigt vanskelig og kompliceret for de fleste borgere.	Separation, flytning, børnebidrag, børnetilskud, børnefamilieydelse, skat, dagpasning, friplads, boligstøtte, kontanthjælp, pension
Ledighed	Man skal både tackle det relativt komplicerede jobcenter- og dagpengesystem og de mange ændringer i ydelser m.v. der følger	Jobcenter, dagpenge/kontanthjælp, skat, friplads, boligstøtte

Tabel 2: Typiske livssituationer, delvist efter "livssituationsguiden"

3.2.2.4 Domænekendskab

21 % af respondenterne angiver manglende domænekendskab som en medvirkende årsag. Med domænekendskab menes, hvor meget man ved om den ydelse eller service, der er tale om. Betydningen af denne viden skal ses i forhold til en række andre faktorer, herunder:

- hvor store krav ydelsen eller servicen stiller, altså hvor kompliceret den er. Jo mere komplicerede reglerne og informationen om den er, jo højere er domænekravene som udgangspunkt.
- hvor meget denne kompleksitet eksponeres, fx i en blanket, en vejledning eller en selvbetjeningsløsning.
- hvor uvant situationen er (se fig. 20) – er det en situation man har været i ofte før har man måske vænnet sig til, at det går godt selv om ens viden om domænet er begrænset. Det kunne fx gælde for skat, som er et fast tilbagevendende ritual for alle voksne borgere. Her er der så det interessante paradoks, at den øgede automatisering betyder, at borgerne stadigt sjældnere skal forholde sig til skat overhovedet, og at det kunne tænkes at medføre, at deres domænekompetencer, når de endelig for brug for dem, er meget beskedne.
- hvordan man generelt håndterer usikkerhed – som vi vender tilbage til, når vi diskuterer den relationelle sikkerhed.

Udfordringen er, at det manglende domænekendskab formodentlig først og fremmest

bliver en udfordring i situationer, hvor man er overladt til sig selv, og der ikke er forhold i situationen, der kan kompensere (fx en borgerservice medarbejder eller en høj grad af tillid i situationen). Det kan fx være når man betjener sig selv på nettet eller sidder derhjemme og skal udfylde en blanket. Men så opleves problemet måske i første omgang ikke så meget som et spørgsmål om domæne-kendskab, men som et

	Høj frekvens	Lav frekvens
Høje domænekrav	Stejl læringskurve, men kan læres med tiden (Skat)	Personlig betjening (Byggetilladelse)
Lave domænekrav	Selvbetjening oplagt (Bestille tid hos lægen)	Selvbetjening oplagt, men viden om muligheder svær at forankre (Sundhedskort)

Figur 20: Eksempler på sammenhæng mellem domænekrav og frekvens (tak til Rasmus Ry Nielsen, Århus kommune for inspiration til denne opdeling)

spørgsmål om at kunne "finde ud af" selvbetjening, selv om udfordringen egentlig ikke ligger i de digitale kompetencer, som respondenterne – og borgerne i almindelighed – jo i øvrigt også i ganske vidt omfang besidder.

Udgangspunktet for det utilstrækkelige domænekendskab er som nævnt ofte, at borgeren ikke har nogen tidligere erfaringer med emnet eller situationen at trække på. Det kan også være i mindre "omvæltende" situationer, hvor borgeren ikke føler, at hans viden slår til. Som den digitalt motiverede tidligere forsikringsmand, vi mødte ovenfor, som beskriver fordelene ved den personlige betjening i en ukendt situation således:

"Det er rart at tale med nogen, der ved noget om deres område, så behøver jeg ikke at sætte mig ind i ting, for det er jo faktisk det du gør, når du går på nettet, så sidder du og prøver at finde præcis det, der er dit problem eller bare det, du undersøger, så derfor synes jeg, det er rart [at komme personligt] og det er også nemt". (#114)

Selv om hverken emne eller situation er helt ukendt kan domænets kompleksitet alligevel godt tage pippet fra en, som fx denne 29-årige pædagog, som har adgang til nettet og bruger det meget og også har netbank og bruger den rigtigt meget. Men hun har ikke prøvet at ordne skat på nettet:

"jeg ved ikke, hvor jeg skal starte. Jeg kan ikke finde ud af skat, det er det eneste jeg ikke kan finde ud af, alt andet har jeg styr på. [hun har ikke nogen til at hjælpe sig] der er ikke nogen der kan finde ud af det. Jeg kigger på det sådan nogenlunde ikke, og jeg har overhovedet ikke forstand på det". (#103)

Når man ikke ved ret meget om emnet, har man ikke bare mange spørgsmål, men også meget lidt basis for at vide, hvad det er relevant at spørge om. Som denne 38-årige sosu-assistent der gerne ville have brugt nettet, men alligevel kommer med blanketten

"for jeg har garanteret 70.000 spørgsmål, og så synes jeg det er nemmere, når man er hernede... de ved hvad der skal gøres". (#72)

Eller denne 57-årige ikke-digitale førtidspensionist,

"hvis der er noget, man er usikker på, så kan man spørge. Det er jo fx ikke hver dag, at man søger hjælpemidler og sådan noget, der kan godt være nogle ting, hvor man tænker "hvor skal jeg ... hvad er nemmest og hvordan skal jeg gøre det? Man kan komme ud for nye situationer, hvor man er usikker". (#129)

Og så kan det helt generelt være svært at finde noget, når man ikke ved nok, som den næste respondent fortæller:

"jeg vil foretrække det personlige frem for internettet, for det er jo ikke alt man lige ved noget om. Og så skal man sidde og bøvl sig igennem det, hvis man ikke kender noget til det, så det er jo ikke så overskueligt, så jeg vil foretrække det personligt i hvert fald." (33-årig VVS-montør, digitalt tøvende #101)

Udfordringen med domænekompetencer gælder både for borgere, der ikke er digitale og for dem der er. De sidstnævnte "kan" godt nok det med nettet, men føler sig ikke klædt på når det gælder reglerne. Og det gælder både gamle og unge

"jeg kan ikke finde ud af det [reglerne] selv ... jeg er nervøs for at gøre det forkert [på nettet], jeg har prøvet nogen ting, men så går jeg i stå, fordi så misforstår jeg noget af de spørgsmål, og så er jeg bange for at svare forkert, og så tør jeg ikke trykke den af og så tænker jeg, at personlig betjening, det er meget bedre. (60-årig digitalt tøvende efterløner, #73)

"foretrækker nettet, hvis det kan ordnes der. Og nu er vi så heldige, at [kærestens mor] har arbejdet på rådhuset, så får vi tingene forklaret, som det burde være, og så stoler vi på de dokumenter, vi tager fra hjemmesiden, ellers ville vi da nok være gået ned her, for at være helt sikker på, at alting var i orden (23-årig it-studerende, #102)

Han har nogen i sit netværk, der kan hjælpe med domæneviden. Men det er det ikke alle der har:

"Jeg synes det bliver for besværligt, når der ikke er nogen at spørge og få noget vejledning fra. Har også noget at gøre med de der paragraffer, man skal kende, hvis man fx skal have tilskud eller hjælp eller et eller andet. ... At troppe op og stille en masse spørgsmål har i hvert fald hjulpet for mig [til at få den rigtige hjælp]. ... Man kan forklare, og hvis de ikke helt forstår, så kan man forklare igen og nærmest stå og tegne det." (20 år og på kontanthjælp, #108)

Men som nævnt kan domænekendskab godt være svært at adskille fra digitale kompetencer som denne 22-årige digitalt engagerede handelsskole-studerende, for hvem de ting flyder sammen:

"det er nemmere for mig [end nettet], så kan de forklare mig det. De siger, at jeg godt kan gå på nettet, men så skal man jo selv ind og finde ud af, hvordan det lige virker." [Hvis hun skulle bruge nettet mere i forhold til det offentlige skulle der] "nok være mere guide til, hvordan man gør tingene, hvad man skal gå ind i for at finde, hvad man nu skal bruge. "Det [den personlige betjening] føles lettere end internettet". (#107)

En af de væsentlige fordele ved den personlige kontakt, som respondenterne beskriver, er, at den er velegnet til det uafklarede, hvor nettet måske kræver en mere systematisk tilgang til domæneafklaringen (se også figur 21 på næste side). Endelig giver den personlige kontakt bedre muligheder for en mere målrettet kommunikation og måske også for en bedre læring i kraft af den fælles konstruktion af mening som finder sted. Som denne 39-årige civilingeniør fortæller:

[Har valgt at komme personligt] "mere for sådan selv at få en forståelse for, hvordan tingene hænger sammen ... Hvis vi 100 % ved hvad vi skal ændre, og hvilke kategorier det er i og sådan noget, så kan vi lige så godt gøre det på nettet, eller så vil vi møde op eller ringe.. Jeg ville da tro, at jeg nok ville kunne [ordne sit ærinde på nettet], men så er det mere den tid det tager at sætte sig ind i det ... det er lidt en killer". jeg har været inde og læse, og der giver det meget bedre info, hvis man sidder over for en person og kan stille meget specifikke spørgsmål. Man får budskabet bedre igennem og præcisionen i kommunikationen bliver bedre, hvis man sidder over for en person. Det vil jeg helst..." (#92)

Og dette skal vi se nærmere på i næste afsnit.

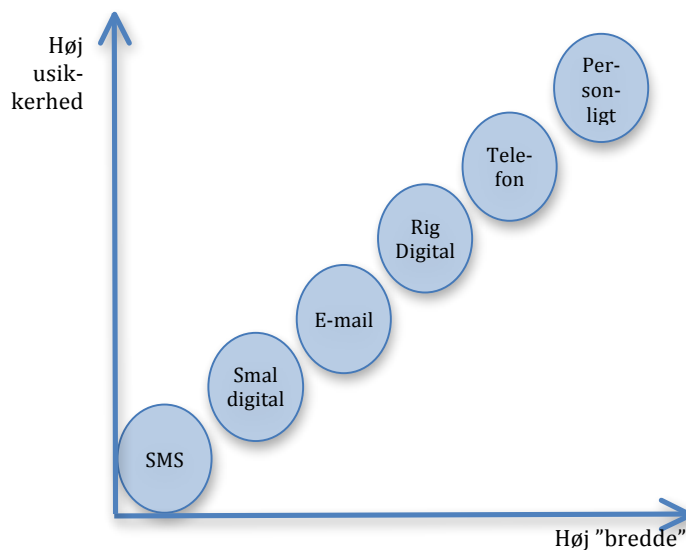


Fig. 21: Bud på forskellige kanalers placering i forhold til kanalens kommunikationsbredde og den grad af usikkerhed, borgeren oplever i situationen. Smal digital er de nuværende datafangst-fokuserede løsninger, rig digital er løsninger som i højere grad udnytter mediets muligheder for interaktion, personalisering og multimediestøttet kommunikation. Placeringen af de enkelte kanaler kan diskuteres og dette skal da også bare ses som illustration af princippet.

3.2.2.5 Betydningen af kanalens "bredde"²⁷

En væsentlig kvalitet ved det personlige møde for mange respondenter (30 %) er, at det letter kommunikationen. Rammen for kommunikationen er mere uformel, open-ended og formløs end for nogle af de øvrige kanaler. Det er en fordel, når situationen er ukendt, som vi så ovenfor, og når domænekendskabet er lavt, så man har færre holdepunkter. Men det har også speciel betydning for borgere, for hvem sproget er en udfordring.

Har man ikke dansk som modersmål, får de ekstra dimensioner (mimik, kropssprog, tonefald etc.) særlig betydning, ikke mindst på grund af de signaler, man i en personlig samtale kan sende hinanden, om at man forstår det, der bliver sagt²⁸.

"jeg synes det er nemmere og forklare og fortælle. (32 år, digitalt motiveret, #19)

"jeg har meget svært ved at forstå telefon eller internet – det er bedst mellem fire øjne. (65 år, digitalt tøvende, #27)

For denne 25-årige, også digitalt tøvende lagerarbejder er det også et spørgsmål om at føle, at man kommer til orde og får sagt sin mening:

"det er svært at tale med dem over telefonen, det er ikke på samme måde som når man taler med dem [personligt]. Det er svært at fortælle sine meninger... (#75)

Eller som en førtidspensionist med indvandrer baggrund siger om den personlige kontakt "der har man udtrykt sig rigtigt" (#131).

Men det er naturligvis ikke kun borgere med andet modersmål end dansk, der kan have brug for den brede spektrerede kommunikation for at undgå misforståelser. Det er fx også vigtigt for denne 66-årige, tidligere bogholder:

"Jeg kan altså godt lide at tale med mennesker direkte, i stedet for at du bare ringer. Det er mere personligt, og du har også kropssproget. Har der været et eller andet, du var i tvivl om, så er du gået herop og snakke med dem, og så har du fået en forklaring på det. ... Det er meget nemmere, det der med at du har en telefon, det er da fint nok, men hvis du står over for en person .. det er det jeg føler er vigtigt for mig" (#109)

I det hele taget oplever respondenterne her, at det er lettere at få spurgt om det, man har brug for – også det man ikke på forhånd havde tænkt på, og lettere at spørge ind og sikre sig, at man har forstået tingene rigtigt:

"man kan se vedkommende i øjnene, og så, hvis man har det på hjertet, man skal spørge om, så får man det at vide. Og så hvis man endelig ikke har forstået det, så kan man få det at vide en gang til." (65-årig, digitalt motiveret pensionist, #66)

"jeg synes at når man møder op, så ... kan man stille et ekstra spørgsmål, hvis der er et eller andet, man lige er i tvivl om du har det hele. ... det er ikke altid, at man når man har telefonen husker. Der var måske lige det, jeg skulle have spurgt om, men det glemte jeg. Derimod er du her så, på vej ud af døren så bum så er der et eller andet lige, og så kan du jo bare smutte tilbage og stille spørgsmålet. (72-årig, digitalt engageret, tidligere guldsmedeekspedient, #118)

²⁷ Jeg er her blandt andet inspireret af Daft & Lengel (1984) og Kock (2005). Det handler dels om, hvor mange forskellige former for kommunikation, der er til rådighed, og i hvor høj grad kommunikationen opfattes som "naturlig". Væsentlige elementer i vurderingen af "kommunikationens bredde" er co-presences, synkronitet, og i hvor høj grad situationen/kommunikationen er præget af entydighed/flertydighed og sikkerhed/usikkerhed.

²⁸ Mit indtryk fra samtalerne med respondenterne er, at de ofte ikke føler sig forstået i en telefon. Men samtidig har jeg kunnet høre, at mange af dem taler et ganske nydeligt dansk. Så her handler det måske snarere om en manglende evne/vilje hos modtageren til at forstå et dansk, der afviger en smule fra gennemsnittet.

Her ser vi igen temaet med betydningen af open-endedness, og også et tema der handler om mulighed for medproduktion af mening og forhandling af positioner, noget jeg vender tilbage til i afsnittet om relationel sikkerhed.

Betydningen af kanalens bredde kan også handle om, at man måske har et udmærket dagligsprog, men har vanskeligt ved at mestre det særlige skriftsprog, der ofte anvendes i det offentlige, og som også kan være en udfordring for mange med dansk som modersmål.

For nogle er det også af betydning, at man sammen kan se og røre ved det, der tales om.

"det er nok lidt nemmere at få undersøgt helt igennem, når man snakker ansigt til ansigt ... så kan jeg fx vise dem mine lønsedler og så videre, og vise dem, at jeg ikke får trukket det fradrag, som jeg nu skal. Det ville være meget svært over telefonen. (20-årig HF studerende, som ellers foretrækker nettet, #25)

"...jeg synes bare, det er alt for besværligt at sidde og forklare, jeg er ikke god til at sidde og læse op på sådan en seddel jeg har fået [indtægtsoplysninger], så derfor er det bedre at komme".(67 år, #28)

Spørgsmålet er om borgere som er mere visuelt / taktilt orienterede end sprogligt/auditivt, har specielle udfordringer med telefonen og med selvbetjening (der, som det praktiseres i dag, ikke er specielt visuel i sin meget teksttunge kommunikation)?

Endelig viser der sig at være en særlig kvalitet ved den personlige kontakt for en respondent, der repræsenterer en bestemt gruppe af borgere, nemlig dem der er født døve. Der er tale om en 18-årig, som møder op med sin tolk til en samtale med sin sagsbehandler, citat er en sammenskrivning af udsagn fra borgeren og udsagn fra tolken, som borgeren bekræftede:

"Jeg foretrækker tolk og døvekonsulent til samtaler, for internettet der kan man meget let misforstå hinanden. Døvetelefonen bruger jeg aldrig, det går for langsomt. [Derefter tolken:] Døve vil gerne have samtalen gennem deres modersmål og bruge tegnsprog, og derfor kan det være svært for nogle døve, at det skulle foregå på internettet" (#106)

Det handler altså om at kunne bruge det sprog, man er bedst til og føler sig mest tryk ved – noget der formodentlig også gør sig gældende for hørende borgere med andet modersmål end dansk. Måske handler det også om, at man som borger med et handicap har et særligt behov for at være til stede som myndigt og kompetent menneske, noget som vi skal se nærmere på, når vi når til den relationelle sikkerhed,

Spørgsmålet om kommunikationskompetencer i forhold til kanalens "bredde", opsummeres af denne digitalt engagerede 37-årige stud.merc.jur., som ellers generelt foretrækker at bruge nettet:

"der er nemmere lige at høre, i stedet for at skrive på nettet. Hvis jeg nu skal spørge om et eller andet. Det er meget svært sådan at få formuleret på nettet på skrift, og så vil hun garanteret skulle skrive tilbage, og så vil jeg ikke få svar på det hele og skulle skrive tilbage, og så vil det køre sådan. Og du kan tolke folks kropssprog, når du kommunikerer med dem, så kan du se 'nårh ja, det er det han mener'. Og det er vigtigt, når der er noget, man er i tvivl om. Skal jeg bare skrives på i en kø, i boligkø eller et eller andet, det er lige til, og der er ikke rigtigt noget at misforstå...."

Men lige så snart, der er noget, man kan misforstå, så er personlig kontakt for mig bedre, fordi Jeg synes helt klart, at nettet er det hurtigste, men det er meget specifikt, så det er til de ting, der er nemme og hurtige at klare, med telefonisk kontakt, der kan du klare det meste ... men der er bare noget ved at sidde og tale med en person face-to-face, for der undgår man de fleste misforståelser, som der også kan være på telefonen". (#97)

3.2.2.6 Proces-sikkerhed

20 % af respondenterne fortæller, at behovet for hvad man kunne kalde proces-sikkerhed, har betydning for deres kanalvalg. Her handler det om sikkerheden, for at ens henvendelse bliver modtaget og behandlet, at man føler sig sikker på, at man har gjort, hvad man skal, at man har gjort det rigtigt, og at andre påtager sig ansvaret for det videre forløb. Som vi skal se senere, når vi undersøger årsagerne til at vælge det digitale fra, så handler proces-sikkerhed også om forudsigelighed i det videre forløb (fx hvornår man får svar og hvem der har bolden), men forudsigelighed er interessant nok ikke nogen væsentlig parameter i tilvalget af den personlige kanal, muligvis fordi man der er sikker på at få foretaget det "handshake" som tilsyneladende ofte mangler i de digitale løsninger.

Ingen af respondenterne gav udtryk for, at datasikkerhed var noget, der bekymrer dem. Derfra kan man ikke slutte, at det ikke bekymrer borgerne, men måske at det er en abstrakt og ikke særlig markant bekymring, som primært kommer til udtryk, når man spørger til den i undersøgelser.

Det mest fremtrædende aspekt af proces-sikkerheden er slet og ret sikkerheden for leveringen (eventuelt ud fra tidligere dårlige erfaringer med andre kanaler), kombineret med vigtigheden af, at tingene kommer frem i netop denne situation. Som denne gennemdigitale 22-årige, som har dårlige erfaringer med leveringssikkerheden på nettet:

"På nettet er man ikke altid sikker på, at det bliver modtaget. Så jeg har det bedst med at aflevere det i hånden og få en kvittering, så jeg er helt sikker" (#123)

Den 23-årige, på kontanthjælp

"Hvis det er noget, jeg skal aflevere som ansøgningsskemaer og lønsedler og sådan noget, så kommer jeg herop... så er man sikker på, at det kommer, det er jo ikke altid at kommunen modtager det, man sender" (#76)

Eller denne 24-årige bioanalytiker, som skal flytte og skrives op til en bolig:

"Jeg er på den sikre side, når jeg kommer personligt. Så er jeg sikker på, at det kører igennem, du ved jo aldrig, hvad der kan ske igennem internettet. ... ja jeg er meget skeptisk på den måde, det skal bare ordnes ordentligt..." (#41)

Her ligger også et element af "ordentlighed", som går igen i mange udsagn på tværs af kategorier. Som vi skal diskutere nærmere under relationel sikkerhed, kan det også have noget at gøre med, hvordan man spejler sig i sin egen adfærd og i sin præsentation af den til andre.

Ofte sætter respondenterne som i de næste eksempler leveringssikkerheden i sammenhæng med et andet væsentligt proces-aspekt, nemlig at man ved det personlige fremmøde også kan sikre sig, at man har gjort tingene rigtigt. Noget der bliver ekstra vigtigt, hvis man oplever, at man har utilstrækkelige domænekompetencer og er usikker i situationen. Som de næste udsagn viser, er det ikke noget, der er forbeholdt en måske lidt mere forsigtig ældre generation:

"det [at komme personligt] kan jeg bedre li end at gøre tingene over internettet. Så er jeg sikker på, at der er orden i tingene synes jeg, lidt mere end når man gør det over nettet." (24 år og skal flytte, #128)

"jeg vil gerne have det på papir, så er det lidt mere sikkert. Sådan så jeg bliver sådan phyyy tilfreds med det. Det er også mere trygt, fordi man kan kommunikere, hvorimod på nettet der står tingene som de står, og skal man gøre det. Her har man så mulighed for at spørge ind til tingene og høre lidt mere om det". (18 år, gymnasieelev, skal melde flytning, #137)

"Jeg ved bare, at når jeg kommer her, så får jeg det gjort rigtigt, så er man 100 % sikker og får ikke lavet nogen fejl og skrevet for lidt på eller for meget på eller forkert på. Jeg har været inde for at se, hvor jeg kunne ændre, men jeg havde svært ved at trykke" OK", og hvis jeg havde gjort det, så ville jeg nok gå herved bagefter og sige "har jeg nu lavet en fejl?" (23-årig stilladsarbejder, skal ændre forskud, #127B)

Og det kan jo have konsekvenser at gøre noget galt, specielt hvis det har med skat at gøre, som stilladsarbejderens 29-årige kollega fortæller. Han skal flytte og ændre sit forskud og vil meget nødtigt gøre noget forkert:

"Jeg vil være sikker på, at det er i orden, så jeg ikke får en bøde. Jeg har prøvet en del at kigge på det på nettet, men jeg synes det er forvirrende, jeg ved ikke lige, hvordan man ændrer, jeg er bange for at ændre i noget forkert. (#127)

Det handler ikke nødvendigvis kun om at man kan få faktuelle svar på faktuelle spørgsmål, men også om at man kan få svar på de spørgsmål, man ikke vidste man burde stille og vished for at have forstået svarene. For nogle går behovet for leveringssikkerhed videre og omfatter også at have overdraget ansvaret til en identificerbar person. Det gælder fx denne 29-årige pædagog, som kommer for at søge boligsikring, og som har et meget stort behov for at have "styr på tingene":

"jeg dukker altid op... Jeg kan godt li at se folk jeg snakker med, for det er tit, når man har snakket med en person [i telefonen] så får jeg aldrig navnet på personen, og så går der måske kuks i et eller andet og så står jeg i klemme med et eller andet, og så kan jeg sige, at jeg har dukket op, og at jeg har været her, og jeg kan huske dig, det kan jeg godt li - og jeg er god til at huske ansigter. ... Hvis jeg ikke har styr på mine ting, så kan jeg ikke få ro. Jeg går meget op i, at regningerne kommer, og jeg ved hvornår tingene skal betales, så går jeg altid ind og tjekker". (#103)

Og det gælder denne 32-årige handicaphjælper, der skal søge børnetilskud

"jeg synes i mange sammenhænge det [den personlige kontakt] er nemmere, for så kan de ikke løbe fra det de siger, når man står og snakker med dem, og så ved jeg i hvert fald, at det bliver skrevet ned. For jeg har oplevet tit, at så er det ikke blevet sagt, og så er det ikke blevet skrevet ned. Så er det mig, der står i den anden ende." (#91)

Jeg vil i dette afsnit lade den 22-årige sygeplejestuderende, som tidligere har fortalt os om hvad vaner betyder, få det sidste ord. Hendes lille fortælling opsummerer på mange måder det udtrykte behov for proces-sikkerhed hos en del af respondenterne.

"Jeg synes det er bedst, at man møder op personligt, så man kan få afsluttet det hele en gang for alle. En gang i mellem når man henvender sig telefonisk, kan det godt blive lidt kaotisk, lidt sådan hulter til bulter. Forsøgte fx at finde et telefonnummer til Københavns kommune, og det var svært "jeg blev sendt rundt fra den ene til den anden og så følte jeg, at det var meget nemmere, at jeg så gik der ned. ... Grunden til at jeg ikke vil gøre det [ordne ting med det offentlige] over nettet er, at jeg ved ikke, hvor længe det kommer til at tage, jeg ved ikke om det bliver gjort, for nogen gange så opstår der også problemer, når man gør tingene over nettet, og så bliver ens mail sendt tilbage, og man bliver bedt om at sende den igen, og så har de ikke modtaget de ting, de skal bruge. Jeg synes det er meget, meget nemmere, at man kommer ned og får den hjælp, man har brug for, som man nu får, når man kommer ned til kommunen. Man føler også at de gerne vil [tryk på vil] hjælpe dig sådan, videre. De er meget flinke på kommunen, lige meget hvilken kommune jeg har været i. ... Folk bruger nettet til mange, mange ting. Jeg kender det også fra min vennekreds, at lige så snart de kommer til sådan noget med at ændre adresse, eller ned med nogle papirer til kommunen ... alt det der har med det offentlige at gøre, så vælger det altså bare at komme der." (#135)

Tabel 3 på opsummerer de vigtigste spørgsmål borgeren skal have svar på for at få opfyldt behovet for processikkerhed:

Før jeg begynder	Undervejs	Til slut
Hvad kan jeg forvente?	Hvor (langt) er jeg?	Har jeg gjort hvad jeg skal?
Hvad skal jeg igen-nem?	Er det OK det jeg har gjort ind il nu?	Har jeg gjort det rigtigt?
Kræves der noget specielt af mig her	Hvad mangler jeg?	Hvad sker der, hvis jeg har gjort noget forkert?
Hvem "taler" jeg med?	Kan jeg gå tilbage?	Hvad skal jeg gøre nu? (også hvis = ingen ting)
	Kan jeg stoppe og fortsætte senere?	Hvad gør andre nu?
		Hvem har nu ansvaret?
		Hvornår kan jeg forvente at få svar?
		Hvordan kan jeg følge med i hvad der sker (hvis relevant)?
		Hvad gør jeg, hvis jeg ikke får svar som jeg forventer / der ikke sker det jeg forventer?
		Hvad gør jeg, hvis jeg efterfølgende vil ændre eller tilføje noget?

Tabel 3: Kommunikationselementer i skabelsen af proces-sikkerhed

3.2.2.7 Relationel sikkerhed

Den oftest forekommende årsag (31 %) til at respondenterne har valgt den personlige kontakt, er behovet for hvad man kunne kalde relationel sikkerhed. Relationel sikkerhed handler om betydningen af at have investeret sin person i sagen og gjort sit bedste, om at føle sig set, hørt og taget alvorligt, om betydningen af at have skabt sin forståelse af problemet i samspil med en anden og om at have etableret et eventuelt gensidigt ansvar for opgavens løsning. Det handler helt grundlæggende, vil jeg hævde, om at opbygge og bekræfte den tillid der er nødvendig til et abstrakt system gennem en personlig relation til en repræsentant for dette system.

Et væsentligt aspekt af den relationelle sikkerhed er, at relationen giver mulighed for en fælles skabelse af mening og betydning med udgangspunkt i en meget lille forhåndsviden og –forståelse hos borgeren og på basis af en afgrænset og effektiv kommunikationsindsats fra både borgere og myndighed. Når forståelsen for et problem eller en opgave skabes i en dialog baseret på gensidigt ansvar og anerkendelse, giver det større forståelse, større accept og større tryghed, og det kan ofte gøres i en ganske kort dialog, fordi relationen overflødiggør nogle af de kommunikationsmæssige "mellemløbet" og "oversættelser", som ellers kan være nødvendige i andre medier.

Der hvor nettet har opnået den bredeste gennemslagskraft, hos alle slags borgere er der, hvor det bruges til at opbygge, vedligeholde og udleve relationer, med Facebook som det

Boks 4: Kulturelle forskelle i myndighedsrelationen?

I Danmark har vi generelt en lav magtdistance, en høj lighedsopfattelse og en høj tillid til det offentlige. Vi er desuden et gennemreguleret samfund og reglerne er sjældent reelt til diskussion. Vi har et velfungerende bureaukrati, der i det store og hele opfylder de grundlæggende krav til forudsigelighed, upartiskhed og lovmedholdelighed. Alt det ligger som underliggende og underforståede antagelser bag den måde borger-myndighedsrelationen udspilles på.

Men i lande hvor disse faktorer er anderledes sammensat, skal man formodentlig – for at lykkes i sin relation til det offentlige – spille sin rolle som borger på en anden måde. Fx ved i højere grad eksplicit at anerkende autoriteten som autoritet og ved i højere grad at basere sikkerheden i en aftale på en personlig kontakt og en personlig relation.

Det er min fornemmelse, blandt andet fra interviewene i denne undersøgelse, at dette er tilfælde for en del, måske især lidt ældre, danskere med indvandrerbaggrund, og at det måske får dem til i højere grad at møde op personligt, også selv om mange af dem i øvrigt på mange måder er digitale.

mest oplagte eksempel. Men det offentlige på nettet opleves af mange af respondenterne som meget teknisk og a-relationelt. Ikke sådan at de nødvendigvis efterlyser at kunne blive "ven med kommunen", men de efterlyser den sikkerhed, der ligger i relationen, sikkerhed for at blive forstået, set, hørt og taget alvorligt og sikkerhed for, at nogen har taget et (med)ansvar for, at tingene er i orden, og at der bliver gjort noget ved dem. Vi spejler os også i vores relationer og den måde, vi ser os selv blive behandlet på, er vigtigt for vores selvforståelse og identitet. Det kommer måske særligt til udtryk for borgere, der på den ene eller anden måde føler, at de er i klemme, og som derfor måske har et ekstra behov for at præsentere sig selv som et myndigt, selvstændigt og ansvarsfuldt menneske. Til syvende og sidst handler det måske om noget af det centrale i det at være medborger.

Diskussionen af den relationelle sikkerhed er delt op i tre undertemaer:

- Relationens betydning for identitet og selvfremsstilling.
- Betydningen af oplevelsen af at have indflydelse på sin egen situation og at have gjort, hvad man kan.
- Betydningen af at kunne ansvarliggøre en konkret medarbejder.

Identitet og selvfremsstilling

Når man kommer personligt træder man i karakter i sin som rolle borger med rettigheder og pligter. Hvordan man spiller denne rolle har betydning for, hvad der sker i det konkrete møde i samspil med medarbejderen. Som fx denne 20-årige som kommer for at melde flytning, og tilsyneladende har lært at tingene glider lettere inden for rammerne af en personlig relation:

"Fordi det har jeg lært at man skal, det er bedre ... det er mere personligt og giver et bedre indtryk. Det har jeg lært af mine forældre. De siger, at sådan nogen ting kan man ikke bare ordne, man bliver nødt til også at vise, at man er der". (#7)

Men der ligger måske mere i det end den positive effekt, hans personlige fremmøde kan have på hans "sag". Det kunne også tænkes at handle om en spejling af sig selv i sin egen adfærd og i sine forældres forventninger. Her træder han i karakter som voksen, som borger og som ansvarligt menneske.

Den personlige relation ser ud til at være særlig betydningsfuld for de ældre. En 70-årig respondent udtrykker det således:

"Jeg vil gerne snakke med personen... det er mere usolidarisk [at ringe]". (#23)

Brugen af ordet solidaritet kunne tolkes som en opfattelse af at gensidighed i relationen er vigtig. Det næste citat udfolder den personlige relation som et identitets-relateret fænomen yderligere. Vi møder her en 73-årig, tidligere typograf som er på nettet, men som fortæller:

"når jeg skal i teateret går jeg også ind og står i kø, og så har jeg den og kan se billet-damen i øjnene. Det er noget gammelmands noget, højest sandsynligt. Jeg kan ikke bestille en togbillet på nettet. Jeg kan godt gå på nettet, men jeg vil se de mennesker, jeg handler med. ... [det at se folk i øjnene] gør en stor forskel, meget stor, jeg føler mig meget mere tryk, nu er den afleveret til den rigtige dame og ...". (#81)

Men det handler også om, at netop det med den personlige relation kan være det, man er stærk til og derfor en vigtig del af ens selvforståelse. Det gælder fx denne 70-årige som stadig har lidt arbejde som selvstændig:

"det er da rarere lige at se folk, frem for at gøre det på telefonen. Jeg er lidt gammeldags, jeg har en forretning, hvor jeg kører ud og besøger kunder, stadigvæk, og jeg kan

altså mærke, at der er stadigvæk behov for det personlige. ...Det bliver jo mere og mere alt det med it. Jeg ved hvis jeg skal til at sidde i alt det der, så går det ud over det udadvendte.” (#89)

Det er måske også noget, der særligt kendetegner folk, der har haft udadvendte jobs, som fx denne 72-årige tidligere damefrisør, som afspejler flere af de aspekter af selvfremsstillingens betydning, som vi så hos de forrige respondenter:

”det mest høfligt at komme selv. Det kan jeg bedst lide, at have kontakt med de mennesker, måske på en positiv måde. Jeg synes det er så upersonligt i en telefon. Som regel er jeg altid et venligt og høfligt menneske.” Det er lettere at finde ud af at ”harmonere sammen” ansigt til ansigt. ”Man har en bedre dialog. Når man sidder over for hinanden.” (#94)

Det er vigtigt at understrege, at dette motiv ikke er noget, der er bundet til en bestemt aldersgruppe. Vi mødte tidligere den 18-årige døve borger, som lægger vægt på den personlige kontakt, fordi det er der, hun udtrykker sig bedst, men det er også en måde for hende at vise sig selv som myndigt og selvstændigt menneske:

”jeg foretrækker den personlige samtale, for der føler jeg, at jeg bliver taget mere alvorligt, fordi så kan jeg sige nogen ting på min måde, med mit modersmål ... Der ville jeg føle mere, at jeg ville få kontakt, og det vil jeg også synes var mere rigtigt end en telefon.” (#106)

Noget tilsvarende kunne man formode var tilfældet for mange borgere med kommunikationsmæssige udfordringer.

Vi har også tidligere mødt den 29-årige stilladsarbejder, som giver udtryk for, at han føler sig lidt dum i forhold til alt det med det offentlige, men som netop derfor er glad for at blive behandlet ordentligt:

”og så er de pisse flinke herinde, det er jeg helt overrasket over. De har været høflige og meget modtagelige til at hjælpe med de småting jeg havde i dag (29, stilladsarbejder, flytning og skat, #127)

Han har klart følt sig anerkendt og (lige)værdigt behandlet – og det havde han ikke forventet. Det er måske også lidt lettere at signalere respekt og anerkendelse over for borgeren – og lidt sværere at slippe af sted med det modsatte, når mødet er ansigt til ansigt:

”det er rarest at se folk i øjnene. Det er nemmere [for medarbejderen] at være lidt fræk, når man sidder i en telefon [siges med et grin]”. (59 år, digitalt engageret, kommer for boliganvisning, #45)

Indflydelse på egen situation, at føle man har gjort, hvad man kan

Når respondenterne møder op personligt er det også fordi det giver mulighed for at få indflydelse på sin egen situation. Som denne 70-årige borger der kommer i forbindelse med boliganvisning:

”jeg har det bedre face to face ... jeg synes ikke man får det samme ud af en opringing.... Jeg håber det får dem til at skubbe lidt mere... når du får det face to face, både dit udtryk og det hele, hvor meget det betyder for en. ... Du kommer sgu langt her i verden ved at banke i bordet”. (#14)

Flere respondenter giver som denne udtryk for, at de synes det nytter at argumentere for sin sag. Det gælder også denne 20-årige, under uddannelse som elektriker, som foretrækker at komme personligt fordi:

"Det er lidt nemmere synes jeg, så står man ansigt til ansigt i stedet for ... det er så nemt over telefonen at sige nej. (#69)

Ikke alene kan det føles, som om man har mere indflydelse på sin situation ved at komme personligt, det giver også en fornemmelse af at have handlet og gjort hvad man kan, som denne 42-årige førtidspensionist:

"jeg kan bedst lide personlig kontakt. Man kan kigge folk i øjnene, og det gør en stor forskel. Man kan se folks reaktionsmønstre, man bilder sig ind, at man kan aflæse dem ...Jeg foretrækker stadig at komme personligt, også fordi jeg stadig mener, at det med at komme op og møde op personligt, det viser også initiativ fra min side" (#112)

I det hele taget giver den personlige kontakt en mulighed for at føle sig set og hørt og måske skabe identifikation hos medarbejderen:

"Det virker nemmere [at komme personligt] end gennem telefonen. Man kan bedre forstå det, og det er nemmere for dem [medarbejderne] at sætte sig ind i situationen". (17 år, boliganvisning, #8)

Mødets betydning for identitet og selvfremsstilling og oplevelsen af muligheden for indflydelse på egen situation handler begge om, at det personlige møde giver gode muligheder medproduktion og forhandling. Her tænkes ikke så meget på forhandling af udfaldet (som kun spiller en tydelig rolle for få respondenter) men på forhandling af positioner, det spil der foregår når man – borgere og myndigheden – gensidigt anerkender og tilpasser sig hinandens roller. Som det beskrives af denne 82-årige digitalt engagerede tidligere revisor

"jeg sætter pris på i sådan nogle spørgsmål, der lige skal luftes og snakkes igennem, at stå over for personen. ...Jeg kan godt lide at se personen, jeg taler med, og se attituderne, altså reaktionen på det, jeg spørger om. Altså hvis jeg lige frem skal klage over noget eller ansøge, så kan jeg godt lide at fornemme – er vi på bølgelængde. ... Jeg kan godt lide, at det bliver en samtale, og jeg vil meget gerne selv ... ofre den smule tid, der skal til for at få den personlige samtale. ... Telefonen er udmærket, nettet er udmærket til rutinemæssige ting, men når der lige sådan skal fornemmes lidt, så kan jeg godt lide det personlige." (#110)

Disse to faktorer, oplevelsen af selv at være med til at producere afklaringen eller måske endog løsningen i samspil med en anden, og den anerkendelse der ligger i forhandlingen af positioner, kan have betydning for borgerens opfattelse af sig selv som et selvstændigt, myndigt individ over for den magt og myndighed, som han samtidig har medejerskab til. Og det bidrager måske også til borgerens forståelse og accept af de rammer, der er og de afgørelser, der træffes:

Jeg kan godt lide at have nogen at snakke med. Så føler jeg at jeg får en ordentlig aftale"(47 år, forsikringsbranchen, børnebidrag, #77)

"Det er lettere at finde ud af at "harmonere sammen" ansigt til ansigt. " (72 år, tidligere damefrisør, boliganvisning, #94)

Når man selv er med til at skabe afklaringen og bidrage til løsningen, er der også større forståelse og accept, og man oplever, at man har været et ansvarligt menneske.

"En fordelene ved at komme personligt er, "at jeg har styr på, hvad det er jeg får ordnet". (67-årig husmor, #28)

"[når jeg kommer personligt] så kan jeg huske, at jeg har gjort det, og så føler jeg, at jeg har været noget mere ansvarlig ved at tage ud og gøre det." (21 år, under uddannelse som automekaniker, #65)

Det er min vurdering, at langt de fleste borgere *ikke* forventer reelt at kunne ændre en afgørelse, eller få den daginstitution-plads de ønsker, gennem en personlig kontakt, men at det er *ritualet*, der er vigtigt: fornemmelsen af at blive hørt og set og at have handlet i sin situation og gjort, hvad man kan. Med-produktion af mening betyder også, at borgernes egen opfattelse af situationen i et eller omfang tilpasses de muligheder der er, og at borgeren dermed i et vist omfang overtager – og dermed accepterer det muligheds-perspektiv myndigheden præsenterer²⁹. En af faldgruberne ved digitalisering er netop, at man i rationalitetens og effektiviseringens navn fjerner dette sociale og konstruktive manøvrerum og i stedet skaber stramt koblede systemer, og at dette så fører til mindre accept og større modstand fra borgernes side (eller resignation og oplevelsen af umyndiggørelse). I yderste konsekvens kan man måske se disse små forhandlingssituationer som en (gen)-bekræftelse af den overordnede sociale kontrakt mellem borger og myndighed.

Ansvarliggør medarbejderen

Som vi så, da vi diskuterede proces-sikkerhed, handlede det blandt andet om, at man følte, at man fik givet "bolden" videre, i det mindste i den forstand, at ens ansøgning eller dokumentation var modtaget af en identificerbar person. Men i forlængelse af det, handler det også om at ansvarliggøre medarbejderen på sagen gennem den personlige interaktion, altså ikke bare at få afleveret "data" men også at etablere en "kontrakt" om ansvaret for sagen.

"hvis det er personligt, så siger man at "man har snakket med pågældende person, og det er sådan og sådan det ser ud", men når det er på nettet, så er det ligesom, så føler man sig ikke helt tryk, om det er rigtigt, tingene, hvis det alligevel ikke er rigtig kontakt, eller det er den forkerte person, der sidder der.(36 år, digitalt motiveret, kontant-hjælp, #113)

"Ansigt til ansigt er også mere forpligtende "hvis der så ikke sker noget, så kan jeg gå herop og få fat i en samme igen. (57 år, ikke digital, førtidspensionist, tilskud til briller, #129)

"man får et ærligt svar på det, jeg spørger om, eller et reelt svar. Så er jeg sikker på, at det er det rigtige svar jeg får. Jeg går ud fra, at når jeg snakker med dem, sådan her [ATA] så er jeg sikker på, at de fortæller mig præcis, hvad det er jeg gerne vil høre. "30-årig lærer, digitalt engageret og foretrækker generelt nettet, #138)

Jeg vil slutte diskussionen af den relationelle sikkerhed med noget, der formodentlig er af stor betydning for mange borgere, som har brug for det offentlige i det man kunne kalde en livskrise, nemlig at der vises empati. Som det beskrives af denne 51-årige borger, langtidssygemeldte på grund af hjerteproblemer, der kommer i forbindelse med sygedagpenge. Han er digitalt engageret og foretrækker generelt nettet, men for ham har det personlige møde en særlig kvalitet:

"så vil jeg godt sidde og se min sagsbehandler i øjnene i stedet for bare at sidde og skrive ... og så har jeg jordens bedste sagsbehandler, hun er bare god til at give en humøret tilbage, når det ser sortest ud. Så det er nok derfor, jeg nogen gange vælger at få et møde med hende. Men meget af det foregår pr. mail. Og så nok fordi jeg har lettere ved at udtrykke mig med ord [mundtligt], end på skrift. (#54)

²⁹ Jeg har lyttet med på mange samtaler mellem borgere og medarbejdere i hhv. pladsanvisning og bolig-anvisning, og det er imponerende, hvor dygtige medarbejderne her kan være til at skabe denne accept gennem forhandling, hvor borgeren føler sig hørt og kommet i møde, uden at systemet reelt har givet sig en tøddel.

Hvem har størst behov for relationel sikkerhed?

Behovet for relationel sikkerhed ser ud til at fylde forholdsvis mest for de yngste og (i endnu højere grad) for de ældre. For de unge kan det hænge sammen med den domæne-usikkerhed, der ofte er i denne gruppe, der også endnu er i gang med at "øve" sig i at være borgere. For de ældre kunne det være en indikation om, at behovet for den relationelle sikkerhed til en vis grad er knyttet til en bestemt generation, for hvem den personlige kontakt har været den primære kanal til at opbygge og vedligeholde relationer. Det er så muligvis noget, der ændrer sig, efterhånden som de generationer vokser op som i højere grad har erfaring med medierede relationer. Men det er langt fra givet, da der jo netop i de medierede relationer, som fx Facebook også er tale om en tillid opbygget gennem erfaring, typisk med udgangspunkt i en sikker base af "kendte" venner. I forhold til det offentlige er erfaringen, som vi har set, ofte sporadisk eller snæver (domænespecifik), og man oplever ofte at skulle begynde "forfra" (både i forhold til domænekompetence, interface og relationer), når man har brug for det offentlige i en ny situation.

Der ser ud til at være en vis samvariation mellem behovet for relationel sikkerhed og uddannelse, men ikke i nogen markant grad, og endelig ser det ud til, at behovet for relationel sikkerhed er mindre, jo mere digital man er. Her er der nok ikke tale om en-vejs sammenhæng men om et samspil: jo mindre behov for relationel sikkerhed: jo mindre problemer er der ved at være digital, men samtidig kan gode erfaringer med digitale løsninger også betyde et mindre behov for den ekstra relationelle sikkerhed.

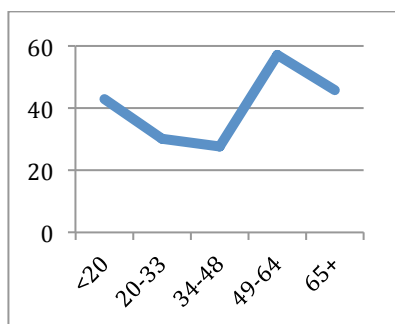


Fig. 22a: Andelen af hver aldersgruppe som har angivet relationel sikkerhed som noget, der har betydning for deres kanalvalg. (n=51)

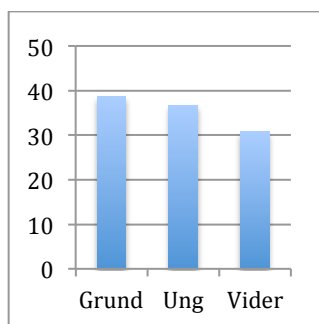


Fig. 22b: Andelen af hver uddannelsesgruppe som har angivet relationel sikkerhed som noget, der har betydning for deres kanalvalg. (n=51)

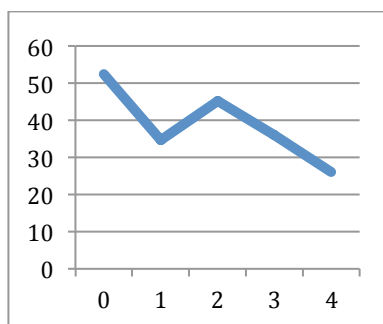


Fig. 22c: Andelen af respondenter inden for hver af de digitale pointgrupper, som har angivet relationel sikkerhed som noget, der har betydning for deres kanalvalg. (n=51)

3.3 Hvorfor vælger borgerne den digitale kanal fra?

Fokus i rapporten har indtil nu været på, hvorfor borgerne vælger den personlige kontakt til, men som vi har set, har det også givet en hel del information om de medfølgende fravalg, især af de digitale muligheder. I dette afsnit vil jeg se nærmere på respondenternes begrundelser for at vælge det digitale fra, særligt der hvor det personlige fremmøde i højere grad er en konsekvens af netop dette fravalg end af et egentligt tilvalg af den personlige kanal.

Vi skal først se på barrierer hos borgerne i form af manglende adgang til den nødvendige teknologi og/eller udfordringer med at bruge den, måske fordi de digitale kompetencer ikke slår til. Derefter ser vi på dem, der oplever at løsningerne er svære at finde, utilstrækkelige, vanskelige at bruge eller slet og ret ineffektive. Det kan være konkret i forhold til borgerens aktuelle ærinde eller en tidligere dårlig erfaring, som nu ligger til grund for fremtidige fravalg.

3.3.1 Manglende adgang til teknologien og udfordringer med at bruge den

De fleste af ca. 15 % af respondenter, hvor manglende adgang til teknologien er en barriere, har slet og ret ikke internetadgang og/eller ingen computer. For nogle er der dog tale om et midlertidigt problem – de har haft adgang og regner med at få det igen. De kan fx være ved at flytte eller af andre grunde i en periode være uden internet.

Men manglende adgang til teknologien kan også handle om, at man ikke har nogen printer, og skal aflevere noget på print eller bruge et dokument på papir, fx en ejendomsskattebillet. En enkelt har ikke nogen scanner, og kan derfor ikke søge om boligstøtte, som kræver vedlagt dokumentation. Som denne ellers digitalt engagerede 31-årige fysioterapeut, som fortrækker nettet men:

"hvis man skal søge om det inde på nettet, så skal man kunne scanne sine papirer ind og vedhæfte dem elektronisk, og jeg har ikke en scanner. ... og med boligsikring er det det der med, at man skal have nogle af sine lønsedler med". (#79)

3.3.1.1 Digitale udfordringer

Nogle af respondenterne betragter generelt sig selv som tekniske analfabeter. Men når man ser på deres fortællinger, handler det for en del snarere om, at de føler at deres digitale kompetencer ikke slår til i forhold til det offentlige. Som denne 45-årige som har netadgang og gerne køber ting på nettet, men synes at det offentlige på nettet er:

"rigtigt, rigtigt besværligt, jeg synes slet ikke, at det er brugervenligt overhovedet, og så går det for langsomt i forhold til, hvad man skal nå i løbet af dagen med arbejde og børn og sådan noget, så synes jeg, det er rigtigt meget spildtid". (#60)

Det handler også om at læringskurven kan forekomme ganske stejl for en begynder, som fx denne 29-årige pædagog:

"Jeg har netbank og bruger det rigtigt meget. Men jeg har ikke prøvet skat på nettet, for jeg ved ikke, hvor jeg skal starte. Jeg har brugt rigtigt meget tid på at finde information på kommunens hjemmeside." (#103)

Her er det vigtigt at huske, at der ikke er så forfærdeligt meget, man kan tage med sig fra et domæne (fx skat) til et andet (fx boligstøtte), og at der derfor er en ganske stejl læringskurve, hver gang man støder på noget nyt af en vis kompleksitet. Da langt de fleste ydelser er nogen, man kun søger eller er i berøring med nogle få gange i livet (i modsætning til skat), så er der mange af sådanne stejle læringskurver i borgerens møde med myndigheds-service.

Når vi ser på i hvor høj grad respondenterne selv angiver, at de har udfordringer med at anvende de digitale løsninger er datamaterialet beskedent. Men hvis vi lægger aldersprofilen for de 20 respondenter, der har fortalt om digitale udfordringer hen over profilen for hele respondentgruppen (Fig. 23), ser vi, at der er en forskydning, sådan at de yngre er væsentligt underrepræsenterede blandt dem, der oplever digitale udfordringer, mens de ældre er overrepræsenterede, præcist som man kunne forvente.

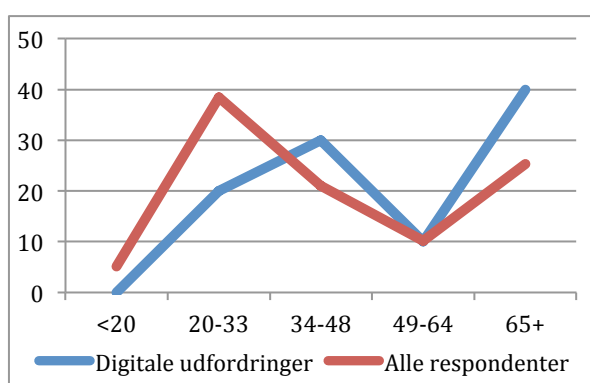


Fig. 23: Aldersprofil for dem som angiver digitale kompetencer som en udfordring. (N=20) sammenlignet med aldersprofil for hele respondentgruppen (N=138)

Fig. 24 viser andelen af digitalt udfordrede inden for hver aldersgruppe, og den viser, at den stiger med alderen, men som ved fig. 23, med et knæk blandt de 49-64-årige som kan skyldes tilfældigheder i et begrænset datamateriale.

Vi kan nu forsøge at tegne en profil af de digitale og de ikke digitale respondenter.

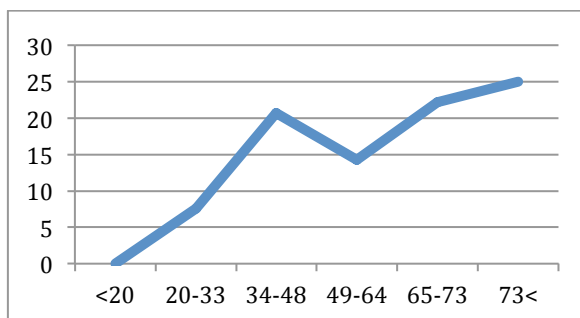


Fig. 24: Andel i de forskellige aldersgrupper som angiver at de digitale kompetencer er en udfordring. (n=20)

3.3.1.2 De digitalt motiverede og engagerede

Profilen for de "digitale" blandt respondenterne er en borger mellem 25 og 40 år, som har en videregående uddannelse og er i arbejde.

Når de mest digitale vælger at komme personligt, er det fx fordi det er noget, der haster, eller noget hvor man, som vi tidligere har diskuteret, føler behov for at "forhandle" forståelsen af situationen (pladsanvisning, boliganvisning). Nogle har også haft uheldige erfaringer med teknologi, der ikke virkede, eller løsninger der ikke var til at finde eller ikke slog til. Men vi finder også dem, der gerne i situationen vil være helt sikre på, at tingene når frem, som synes det er svært at forstå, det der skrives på nettet, synes det er besværligt med en evt. e-mail dialog, eller som står i en ny og ukendt situation, de gerne vil drøfte med en medarbejder. En del respondenter i denne gruppe har forsøgt sig på nettet først og så efterfølgende valgt at komme.

Et eksempel på en meget digital respondent, og på hvorfor man alligevel vælger at komme, er en 65-årig tidligere gartner. Han ordner helst tingene på nettet og har blandt andet søgt folkepension over nettet med brug af sin digitale signatur. I dag skal han søge boligydelse, og det havde han også gerne gjort over nettet:

"hvis den havde været mere oplys-venlig, for det er den ikke. Vi har kigget på den på nettet, men kunne ikke finde ud af det ... Heller ikke når jeg har skemaet og kan sidde og kigge, så synes jeg, der er nogle kringledede ting, hvad de mener. Der er alt for mange spørgsmål til ingenting, som de lige kunne trykke på en knap og se, de ved jo alt alligevel. ... Man kunne godt faktisk køre næsten hele kommunen ind digitalt til borgerne, så de kunne køre det hjemmefra, men det kræver jo så, at de forenkler alle de der kringledede spørgsmål, som de stiller op, så ville der være dobbelt så mange ville jeg tror som ville bruge det digitale". [#116]

3.3.1.3 De ikke eller tøvende digitale

Profilen for dem der slet ikke er digitale er en borger over 65, som typisk har en kort faglig uddannelse eller mindre og som – i sagens natur, har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Men selv om der er en overvægt af ældre, er der repræsentanter for alle aldersgrupper blandt de ikke digitale. Der kan fx være midlertidige grunde til ikke at være digital. En er blevet smidt ud hjemmefra, en anden er ved at flytte, en er ved at få internet for første gang.

Blandt denne gruppe har vi også den lettere udviklingshæmmede, som bruger nettet fra biblioteket til spil og surfing, men ikke selv har computer, førtidspensionisten som ikke har råd til netadgang og som bliver godt "irriteret over hele tiden at blive henvist til en www-adresse" og så er der endelig dem, som eksplicit har valgt computeren fra, som denne 45-årige førtidspensionist og tidligere maskinarbejder:

"jeg har ikke en computer og jeg kommer ikke til at eje det. ... Det der computerhalløj, det siger mig ikke en skid" (#32)

Dem der er på nettet, men ellers ikke er "offentligt digitale" på den måde, vi definerer det her, hører enten til den helt unge, eller den ældste gruppe, har samme uddannelsesprofil som de slet ikke digitale og er enten i arbejde (de unge) eller pensionerede.

En del af disse har udfordringer med graden og kompleksiteten af skriftlighed på nettet. Her finder vi også en del borgere, som ikke har dansk som modersmål. De har netadgang og bruger tit nettet meget, men i forhold til det offentlige står de af. Det handler som nævnt ovenfor om skriftligheden, men, som vi tidligere har diskuteret, måske også om, at man har baggrund i en tradition, hvor den personlige kontakt til myndighederne er vigtig.

Der er blandt de lidt digitale også en del, for hvem det er vigtigt at overlevere og placere et ansvar, noget de ikke føler, at de kan på nettet, og en del som generelt oplever, at det offentlige er langt mere utilgængeligt for dem på nettet, end andre digitale services. En del lægger ansvaret på det offentlige og deres uforståelige sprog og regler, men der er også nogle, som simpelthen føler sig dumme, når de forsøger sig med det offentlige på nettet, og måske lægger ansvaret på sig selv. Som fx denne ordblinde, 25-årige tømrerlærling, som beskriver det offentlige på nettet som:

"mærkeligt og forvirrende. Jeg kunne godt tænke mig i fremtiden, at der kom sådan en pil ind, "for stupid people" eller et eller andet: her skal du trykke, hvis du er det og det, i stedet for, at der kommer et langt ord." (#85)

3.3.2 Utilstrækkelige løsninger

I de mange situationer hvor borgeren ikke har andre behov end at aflevere nogle "data" (en ansøgning) og i øvrigt gerne vil være digital, er det problematisk, når han oplever, at løsningerne alligevel ikke dækker hans situation og behov tilstrækkeligt. Det er dels en frustration i situationen, men det kan også have en afsmittende effekt på borgerens generelle holdning til "det offentlige på nettet" og hans motivation for at prøve at være digital næste gang. Diskussionen af løsningernes utilstrækkelighed er delt i tre temaer:

- Det kan være svært at finde frem til den rigtige løsning
- Kommunikationen i og omkring løsningen kan være uklar eller utilstrækkelig
- Løsningen opfylder ikke i tilstrækkelig grad borgerens behov eller forventninger i situationen (understøtter ikke borgerens opgave).

3.3.2.1 Svært at finde

Før man overhovedet kan begynde at forholde sig til løsningerne, er man nødt til at kunne finde dem. Men det kan som bekendt være noget af en udfordring, også for respondenterne i denne undersøgelse, som det udtrykkes af denne 45-årige

"Det er meget kompliceret med det offentlige [i forhold til de andre ting, hun gør på nettet]. Der er mange ting, man skal gå ind under, før man egentlig finder ud af.. og tit så kommer man ind under noget forkert." [Hun forsøgt sidst hun gerne ville se om hun skulle have penge tilbage fra skat, og det var rigtigt svært at finde rundt] (#60)

Det kan faktisk som for denne 23-årige være lettere at finde tingene via Google end på den kommunale hjemmeside:

"Vi fandt attesten ved at Google for hjemmesiden er ikke særligt nem at finde rundt på" (#102)

Og indimellem er det bare ikke umagen værd at bruge tid på, som denne 60-årige har erfaret:

"Jeg tror ikke at jeg giver mig tid nok til at lede efter tingene ... det gider jeg ikke. Det er nok meget målrettet, at jeg går ind". (#98)

3.3.2.2 Uklar/utilstrækkelig kommunikation

Et gennemgående problem for mange respondenter er kommunikationen i og omkring løsningerne. Det kan være svært at forstå det, der står og svært at gennemskue eller overskue den logik, der ligger bag løsningens struktur. Også selv om man er nok så digitalt motiveret³⁰. Som fx denne særdeles it-kompetente 23-årige, som vi mødte ovenfor og som på flere områder har oplevet kommunikationen som utilstrækkelig, men har hjælp i baghånden og derfor alligevel har kunnet være digital i nogle tilfælde:

"...der var et felt [på ægteskabserklæringen] vi var meget i tvivl om, det var svært at finde ud af præcist, hvad det var. ...Der er [tit] nogle ting, der ikke er særligt godt forklaret, fx skulle vi have en fødselsregistrering – og hvad er det, det anede vi ikke, det fandt vi ud af ved at spørge [kærestens] mor. ". (#102)

Dette går igen hos denne også digitalt engagerede 27-årige, som er selvstændig erhvervsdrivende, men ikke er glad for at lave skat på nettet:

"Jeg er nok også lidt tungnem til sådan nogen skemaer. ...Skats hjemmeside er den mest indviklede, latterlige hjemmeside jeg har været på. ...Det var ikke nemt at lave skat på nettet, men ...når man har lært det, så kan jeg godt finde ud af at gøre det igen. Jeg gjorde det også kun, fordi jeg som selvstændig var nødt til det, ellers var jeg gået op til dem" (#115)

Dette siger lidt om at man godt kan flytte folk til de digitale løsninger, hvis de skal, og hvis de har mulighed for at lære domænet og løsningen at kende med tiden og derfor kan se det som en meningsfuld investering. I situationer hvor selvbetjening ikke er (mere eller mindre) obligatorisk, og/eller hvor der ikke er en klar gevinst ved at gøre en ekstra indsats for at overvinde eventuelle barrierer, fører utilstrækkelig kommunikation ofte til at borgeren giver op og gør som han plejer. Som fx denne digitalt motiverede 25-årige, som skal melde flytning, søge om indskudslån og om friplads:

"Jeg har prøvet [at ordne tingene over nettet], men det kunne jeg ikke finde ud af. Jeg skal fx skrive under hver måned fordi jeg får 100 % oven i børnepenge, det har jeg prøvet over nettet og det kan jeg ikke finde ud af, så jeg kommer her op hver gang eller sender brevet." [Har prøvet at ordne skat på nettet én gang] "men det gik ikke så godt. Jeg skulle lave om i mit forskud, men jeg kunne ikke finde ud af det. Jeg synes det er meget indviklet, så der går jeg altid op og hører." (#74)

Her ville en målrettet pædagogisk indsats fra den medarbejder, hun møder i skranken formodentlig kunne gøre en stor forskel. Hun er motiveret og skal indsende en tilsvarende ansøgning hver måned. Det er et godt afsæt for at gøre hende digital der – og måske derfra også på andre områder. Samtidigt er det også en anledning til at kigge løsningen efter i sømmene.

En anden udfordring er at kommunikationen på nettet kan opleves som meget informationstung, og at det handlingsanvisende somme tider enten mangler eller er "begravet" i den megen information. Det var formodentlig det, der var problemet for denne 23-årige

³⁰ En del af baggrunden for dette er måske, at langt de fleste digitale "løsninger" er digitale blanketter, som er en mere eller mindre direkte gengivelse af papirblanketten – som i sig selv indeholder en lang række kommunikationsmæssige udfordringer for borgerne.

som helst er digital, men alligevel melder flytning personligt. På spørgsmålet om hun kunne have gjort det på anden måde, svarer hun:

"Det tror jeg faktisk ikke man kan. Jeg har været inde og undersøge det på nettet. Man kan udskrive noget blanketter hjemmefra, men så vidt jeg kunne læse mig til, så skulle man ned og aflever det." (#139)

Som vi tidligere har set, er oplevelsen af utilstrækkelige domænekompetencer en udfordring for en del af respondenterne, men dette problem kan for nogle respondenter også hænge sammen med om den nødvendige information er let tilgængelige, der hvor de har behov for den. Som denne digitalt motiverede 28-årige fortæller:

"...vi sad på nettet og prøvede at udregne dette her boligsikring, og det gik helt galt, for vi kunne ikke finde ud af, hvad der skulle trækkes fra og ikke skulle trækkes fra". (#52)

Det handler ikke kun om information som sådan, men også om løsningernes generelle anvendelighed³¹. Som denne 73-årige, som ellers bruger nettet ofte blandt andet til netbank, fortæller:

"Jeg har aldrig betjent mig selv på nettet i forhold til det offentlige. Det er simpelthen ikke til at finde ud af, hvad det er for nogen, man skal trykke på (#105)

For meget eller for lidt information kan være et problem, for dårlig sammenhæng mellem løsninger kan være et problem, men for mange delvist modstridende signaler er også skidt. Det er i hvert fald det, der er problemet for den 29-årige, som vi har mødt flere gange tidligere:

"det er det jeg synes er så forvirrende, for du har jo det der "min side" og du har jo det der skat, og jeg synes, det er svært at finde rundt i, hvor jeg skal gå hen for at ændre i de ting. (#127)

Borgerne får løbende at vide, at de skal bruge kommunens hjemmeside, skats hjemmeside, borger.dk eller Min side (som de måske ikke umiddelbart forbinder med borger.dk). Dertil kommer, at nogle kommuner har lavet særlige selvbetjeningsuniverser med særlige navne og web-adresser. Men borgeren har ikke nødvendigvis noget klart billede af, hvad de skal bruge hvornår og til hvad. Samtidigt bliver man fanget i den klassiske dybde vs. bredde problematik, fordi de sider, der er mest specialiserede og giver kortest vej til målet (fx skat.dk) mangler bredde, og derfor ikke nødvendigvis understøtter hele borgerens opgave, mens de sider der rummer hele bredden (som fx borger.dk) ofte ender med at være meget overvældende og komplekse og med en – oplevet – lang vej til målet.

3.3.2.3 Opfylder ikke i tilstrækkelig grad borgerens behov

En helt fundamental antagelse om de digitale løsninger er, at det er en effektiv måde at ordne sit ærinde på. Men det er ikke altid, at det opleves sådan. Som denne 21-årige ingeniørstuderende, som skal melde flytning siger:

"Det der afgør, om jeg bruger nettet eller andre kanaler er, hvad jeg føler er lettest i situationen. Og nettet er ikke altid det letteste ... det er nogen gange bare nemmere at møde op". (#43)

I hans tilfælde handlede det blandt andet om, at de digitale løsninger ofte var besværlige eller ikke virkede, som han forventede, og det går da også igen hos en anden ung mand,

³¹ Jeg undgår her begrebet "brugervenlighed", da det – som jeg skal vende tilbage til senere – i sin normale anvendelse er et delvist misvisende begreb. Jeg undgår også at tale om "brugergrænseflade" eller UI da det efter min opfattelse let fører til en for snæver forståelse af hvor de kommunikations- og designmæssige udfordringer ligger.

som skal flytte og som, selv om han er digitalt engageret måske også er lidt vel vant til at blive "betjent":

" så taster de den ind med det samme, så er det klaret. De siger at jeg godt kan gå på nettet, men så skal man jo selv ind og finde ud af hvordan det lige virker (#107)

I det hele taget kan det digitale, i visse situationer i hvert fald, godt opleves som den mest besværlige vej, som denne 60-årige sosu-hjælper midt i en flytning fortalte:

" jeg havde ikke lige tid til at tænde min computer, fordi jeg er i gang med flytning og har lige afleveret et flyttelæs, så jeg tænkte, at så kører jeg lige her forbi og afleverer blanketten, inden jeg henter det næste læs ... Og så er jeg ikke så hurtig på nettet, og så tog det mig for lang tid og gå ind og søge, og så kan jeg ikke lige finde det og så skal jeg søge igen, og så tænkte jeg, at nå, nu har jeg blanketten. Jeg tror ikke at jeg giver mig tid nok til at lede efter tingene ... det gider jeg ikke." (#98)

Ofte handler det for respondenterne om, at den personlige kanal opleves som hurtigere i forhold til det, de opfatter som det mest oplagte alternativ. Således også for denne digitalt engagerede cand.merc.jur. studerende, som skal søge en bolig og have skrevet sit barn op til en daginstitutionsplads:

"Jeg ved godt, at jeg kunne have løst noget af det på nettet, men så skal man skrive frem og tilbage. ... Jeg kunne også have ringet, men så sidder man altid lidt i kø og så-dan lidt, og jeg kommer alligevel forbi... Jeg synes helt klart, at nettet er det hurtigste, men det er meget specifikt, så det er til de ting der er nemme og (#97)

I mange situationer har borgeren gjort en indsats for at være digital, blot for at opdage at han ikke kan – eller i hvert fald ikke kan se, at han kan - gennemføre sit ærinde digitalt alligevel. Det gælder fx en meget digital 20-årig som opgav at flytte noget indkomst fra A-indkomst til B-indkomst (#25), og den ligeledes meget digitale 35-årige som har fundet en blanket til at søge børnetilskud på borger.dk, men så endte med at måtte printe og sende den, fordi der ikke var andre alternativer. (#33). Det er faktisk imponerende, hvor langt nogle er villige til at gå for at være digitale hele vejen – og ekstra frustrerende når det så ikke lykkes, som denne fuldt digitale 21-årige fortæller om sin oplevelse med at søge boligsikring:

"Jeg har søgt på nettet, men så har jeg fået en mail om, at jeg skulle tilbage, fordi der manglede nogle papirer (noget om SU), og så kunne jeg ikke rigtigt komme igennem på telefonen, så jeg blev nødt til at tage herud. Jeg havde ellers scannet mine lønsedler og lejekontrakt ind, selv om jeg ikke rigtig gad det og faktisk måtte tage ud til min søster for at scanne det." (#82)

Eller denne også digitalt engagerede 23-årige

"Sidst jeg ville have noget var det til boligstøtte, som jeg ikke gad gå herved hver eneste måned for [at få reguleret pga. svingende indtægter]. Og der var der ikke nogen alternativer, og det gad jeg egentlig ikke, så var jeg også nødt til at tage fri fra arbejde, den dag for at gøre det". (#102)

For en del respondenter, som har haft tilsvarende oplevelser fører det til, at man indimellem opgiver det digitale på forhånd.

På nogle områder er borgerne måske vant til at kunne være digitale og bruger derfor ekstra meget tid på også at prøve at være det denne gang, for så blot at finde ud af at løsningerne understøtter nogle, men ikke alle de opgaver, der følger med servicen/ydelsen. Som fx denne digitalt engagerede 30-årige, som har skrevet sit barn op til daginstitution på nettet, men

"...når man skal flytte barnet fra en institution til en anden, skal man hente et overflytningsskema i institutionen og udfylde det, det kan man ikke gøre digitalt. (#37)

Eller denne 59-årige der skulle skrives op til en bolig³²:

"Havde man kunnet skrive sig op til en lejlighed og følge med på ventelisten, på internettet, så ville vi gerne have gjort det" (#45)

Somme tider er det ikke den enkelte løsning, men sammenhængen mellem dem, der opleves som utilstrækkelig, som denne 63-årige, som ellers fortrækker nettet, har oplevet det:

"Jeg skal aflevere en udskrift af min journal, og den fandt jeg ved et tilfælde ud af, at jeg selv kunne hente via sundhed.dk." (#80)

Ikke alene er der ingen, der har fortalt hende, at hun kunne finde den der, fx i forbindelse med, at hun blev bedt om at komme med udskriften, men hun er også nødt til at printe den, selv om den formodentlig ender med at blive scannet ind i kommunen, og den videre behandling er elektronisk³³.

³² Både hvad angår pladsanvisning og boliganvisning kan tildelings-reglerne være ganske komplicerede, og det er ikke altid til at gennemskue, hvad der sker med ens placering på ventelisten. Det afholder mange kommuner fra at gøre sådanne ventelister tilgængelige for borgerne. Nogle kommuner har dog haft en vis succes med at gøre listerne mere forståelige ved hjælp af gennemtænkt og konsekvent kommunikation. Udfordringen her er dog også, at der er tale om forhold af stor betydning for borgeren, og at det derfor ikke altid handler om tilstrækkelig information, men om overhovedet at acceptere informationen – og dens konsekvenser. Her kan den personlige kontakt (ofte pr. telefon) være nødvendig.

³³ Hun kunne naturligvis have printet den som PDF-fil og sendt den som en vedhæftet fil til en sikker mail. Men det er langt hinsides, hvad de fleste borgere kan finde ud af, også dem der i øvrigt er rimeligt digitale.

4. Sammenfatning

Som analysen har vist, er der en række indre (hos borgeren) og ydre (hos myndigheden) faktorer, som kan have betydning for respondenternes kanaladfærd i en given situation. De kan sammenfattes i følgende skema:

	Indre/forhold hos borgeren	Ydre/forhold i systemet
Rammer	Kanaladgang	Kanalmuligheder
	Hvor let adgang har borgeren til kanalen	Kanalens tilgængelighed (åbningstider, ventetider, fysisk placering etc.) Krav til kanalvalg, fx personligt fremmøde/ dokumentation
	Borgerens kendskab til alternativer	Manglende eller utilstrækkelige (digitale) alternativer. Manglende relevant og målrettet information om alternativer.
Situationen	Historie og kontekst	Konsekvens og kontinuitet
	Erfaringer med situationen	I hvor høj grad man gør det muligt at overføre erfaringer fra andre situationer eller tidligere møder med samme situation
	Erfaringer med mediet	I hvor høj grad man har oplevet konsekvens i sit møde med mediet, og hvor meget erfaringer fra andre anvendelser af mediet, der kan overføres
	Oplevelse af situationen	I hvor høj grad man i den givne kanal er i stand til at tilpasse sig borgerens situation, så man spejler hans situationsbetingede behov, og dermed skaber mindre modstand og færre barrierer for forståelse og accept.
Kompetencer	Respondenternes kompetencer	Kompetencekrav
	Digitale kompetencer	Digital /teknisk kompleksitet
	Domænekompetencer	Domænekompleksitet (og den grad den eksponeres)
	Kommunikationskompetencer	Kommunikationens kompleksitet (herunder sprog og skriftlighed) og kanalens "bredde"
Usikkerhed	Håndtering af usikkerhed	Eksposering af usikkerhed
	Behov for processikkerhed	Processens gennemskuelighed og forudsigelighed
	Behov for relationel sikkerhed	Den relationelle stil og setup i kanalen

Tabel 4: Oversigt over faktorer som har betydning for borgernes kanalvalg

De enkelte elementer uddybes og diskuteres i det følgende.

4.1 Rammerne

Det der har betydning for kanalvalget her er om borgeren har reelle valgmuligheder mellem flere kanaler, om han har kendskab til disse alternativer, og om han har adgang til kanalen.

4.1.1 Adgang

4.1.1.1 Kanaladgang

Hvis det er let for borgeren at komme personligt, evt. i forbindelse med andre ærinder, sænker det alt andet lige tærsklen for, hvor meget man skal investere for at få sine behov opfyldt. Omvendt er der ikke noget der tyder på, at let adgang i sig selv er en motiverende faktor for ret mange. Lange åbningstider og let tilgængelighed "lokker" ikke borgerne i borgerservice, men sænker tærsklen. På nettet handler det – ud over om borgeren har adgang til nettet – om at informationen eller servicen er indlejret og tilgængelig der, hvor

borgeren finder det naturligt at søge og de steder på nettet, hvor borgeren ellers kommer i den situation, han nu er i.

4.1.1.2 Kanalmuligheder

Ud over de situationer, hvor der er formelle krav om personligt fremmøde, kan krav om originaldokumentation og mangel på reelle alternativer til den personlige kanal (eller de oplevede omkostningerne ved disse alternativer) for borgeren have samme effekt som formelle krav. Når borgerens kompetencer ikke slår til på en given kanal, i forhold til de behov han har i situationen, kan det også i sig selv indskrænke de reelle valgmuligheder.

Jeg vil i en opfølgende undersøgelse se på, hvilken betydning vanskeligere adgang (fx på grund af større afstande eller andre begrænsninger) kan have for motivationen, behovs-opfyldelsen og for den faktiske adfærd.

4.1.2 Kendskab

4.1.2.1 Kendskab til alternativernes eksistens

Hvis borgeren ikke har kendskab til alternativer, vil han alt andet lige gøre som han plejer. Nogle borgere opsøger ikke alternativer selv, eventuelt fordi de har tidligere erfaringer, om at de ikke findes eller ikke dur. Andre opsøger alternativer (fx via borger.dk eller kommunens hjemmeside), men tålmodigheden med disse kanaler, som ikke umiddelbart i sig selv giver løsningen, men er veje til den, kan være kort.

4.1.2.2 Oplevelse af alternativernes kvalitet

Fordelen ved alternativer skal være umiddelbart forståelige. Skal de forklares, er det for sent. Er vejen for lang til der, hvor man kan handle, giver man op, med mindre man har erfaring for, at vejen er umagen værd. Her er det også vigtigt at huske at fordele her ikke alene handler om løsningen virker og er til at forstå, men også at den opfører sig "ordentligt" og opfylder behovene for proces- og relationel sikkerhed. En del respondenter oplever de digitale løsninger som vanskelige at finde og/eller utilstrækkelige i forhold til deres forventninger og behov, og de oplever telefonen som utilgængelig og upålidelig.

4.2 Situationen

Situationen er det dynamiske element i "mødet med borgeren". Personaer og andre typificeringer af borgerne kan sige noget om borgernes generelle præferencer, disponeringer og livsstilsvalg, men hvordan og i hvor høj grad disse præferencer kommer til udtryk, afhænger af den situation borgeren står i, hvordan han oplever den og hvordan han bliver mødt på kanalen. Det er derfor mindst lige så vigtigt at forstå situationens dynamik og anatomi som at forstå borgeren som dramatiseret statistisk type. Det gælder ikke mindst i den personlige betjening, hvor muligheden for den professionelle borgerservecemedarbejder for at udnytte situationens dynamik er optimal.

4.2.1 Erfaringer med situationen

4.2.1.1 Borgerens erfaringer med situationen

Borgerens valg af kanal og de generelle faktorer, som påvirker dette valg, er i høj grad afhængig af borgerens "historie" og den konkrete kontekst. Hvis borgeren har tidligere erfaring med samme situation, vil der være mindre der er ukendt, og erfaringer der kan genbruges. Dette behøver ikke nødvendigvis at være "positivt", men kan lige såvel betyde en forhåndsopfattelse af ekstra behov for sikkerhed eller af manglende kompetencer i situationen, som det modsatte. Men det giver alt andet lige basis for en strategi og formentlig for en vis reduktion af usikkerhed. En udfordring her er, at borgerens erfaringer kan være af ældre dato, fra et andet domæne eller sektor, og den kan være anden-

hånds, og derfor strengt taget ikke nødvendigvis matche det, han møder i den konkrete situation.

4.2.1.2 Konsekvens og kontinuitet i erfaringerne

Det er vanskeligt at overvinde "domænebarrieren", da det sjældent er muligt for borgeren at bruge viden fra et domæne (fx skat) eller en situation (fx skilsmisse) i et andet. Men andre faktorer i myndighedernes adfærd kan have betydning for borgerens erfaring og for mulighederne for at tage denne erfaring med ind i nye kontekster. Det gælder ikke mindst adfærd, der opbygger tillid – en tillid som formodentlig først og fremmest baseres på forudsigelighed og anerkendelse. Den personlige kanal er særdeles velegnet til tillidsopbygning, da den der er båret af en personliggjort relation. Men man kunne måske "lære" af den personlige kanal og overføre tillidsskabende elementer herfra til andre kanaler. Tillid handler i hverdagslivet ofte om at have tillid "på trods" af manglende viden og vished, om den man står over for eller den situation, man er i. Derfor handler det ikke alene om at give borgeren mange erfaringer med at tillid er velbegrunder, men også om i situationen at være tillidsvækkende, og tillidsværdig så borgeren kan få bekræftet eller styrket sin generelle tillid og koble den sammen med det, der sker i den konkrete situation.

4.2.2 Erfaringer med kanalen

4.2.2.1 Borgerens erfaringer med kanalen

Som tidligere omtalt har borgerne en tendens til at gøre som de plejer, ikke mindst i lyset af, at de relativt sjældent har kontakt til det offentlige. Har man tidligere erfaringer med en kanal – gode som dårlige – vil de ofte påvirke ens fremtidige kanalvalg, og ofte i ganske lang tid. Og det behøver vel at mærke ikke nødvendigvis at være egne erfaringer, men kan også være andres fortællinger man, måske i mangel af egne erfaringer, har gjort til sine egne. Her spiller de generelle "myter" om det offentlige som utilgængeligt og bureaukratisk også ind, særligt for dem der aldrig har haft kontakt (typisk de unge). Hos en del af respondenterne i undersøgelsen er denne opfattelse blevet bekræftet i deres møde med de digitale løsninger og afkræftet i mødet med den personlige kanal, men der er ikke noget naturnødvendigt i dette.

4.4.2.2 Konsekvens og kontinuitet på kanalen

Det har betydning, hvor ofte borgeren støder på en "god" løsning, der opfylder de fleste af de behov, der er beskrevet her. I dag hører det efter min opfattelse til undtagelsen, men hvis det var reglen ville det kunne medføre en "positiv spiral" af tillidsopbygning, der kunne betyde, at man ville blive mere villig til at anvende og stole på digitale løsninger også selv om ens domænekompetencer ikke var særligt store. Det er her vigtigt at huske, at det man i realiteten stoler på her ikke er de digitale løsninger i sig selv, men derimod den bagvedliggende organisations pålidelighed og evne til at levere varen (se mere nedenfor under borgervenlighed). En for høj grad af ensretning af det grafiske og visuelle udtryk kunne tænkes at påvirke kommunikationen og den relationelle sikkerhed negativt, da det kan øge oplevelsen af at være i kontakt med et abstrakt system som det er svært at skabe identifikation med. Det handler derfor formodentlig om at finde de nødvendige og tilstrækkelige elementer at standardisere på³⁴.

³⁴ En for høj grad af visuel standardisering kan også risikere at gå ud over brugbarheden, da den kan spærre for den visuelle matchning til situation og kontekst. Der er også en tendens til, at man i visuelle designs ender med i et vist omfang at lade form og æstetik gå forud for funktion. Jeg tror derfor, at der i højere grad er brug for en funktionel standardisering som fundament for en efterfølgende visuel/æstetisk.

4.2.3 Oplevelsen af situationen

4.2.3.1 Borgerens oplevelse af den konkrete kontekst

En række faktorer har betydning for, hvordan borgeren oplever den konkrete situation: er den fx ukendt, følsom, kritisk eller besværlig. Føler man sig ovenpå eller lille i situationen? Er der meget andet end det der sker lige her i den konkrete situation, der fylder, og har man svært ved at bevare overblikket? Eller har man bare lige i dag en dårlig dag eller meget andet at tænke på? Situationen er som nævnt det dynamiske element og pr. definition uforudsigelig.

Derfor er det som nævnt vigtigt ikke at basere for meget af sin forståelse af borgeren på statiske typologier (den og den type borger er sådan og sådan), eller i hvert fald at supplere disse med redskaber, som kan afkode og rumme situationens dynamiske kompleksitet. Det gælder i princippet uanset kanal. Jo højere grad man i kanalen er i stand til at spejle borgerens opgave og hans oplevelse af og behov i situationen – og dermed tage den alvorlig, jo større sandsynlighed er der, for at der skabes accept og tilknytning hos borgeren.

4.3 Kompetencer

Borgeren skal have de nødvendige forudsætninger for at kunne bruge kanalen, eller rettere: han skal have en *opfattelse* af, at han har de nødvendige forudsætninger.

4.3.1 Digitale kompetencer

4.3.1.1 Respondenternes kompetencer

Digitale kompetencer i forhold til at være digitale med det offentlige er fortsat et uldent begreb. Der er formodentlig et minimum af begreber, man skal mestre og handlinger, man skal kunne foretage for at være digital med det offentlige, men hvad det er, ud over hvad der fx er nødvendigt for bruge Facebook, er ikke klart. Men for en mindre gruppe af respondenter uden netadgang eller med meget beskedne erfaringer er "digitale kompetencer" et reelt problem. Hos en del af disse – fx dem over 70 - modsvares dette dog af et meget lavt behov for kontakt med det offentlige.

4.3.1.2 Kanalens kompetencekrav

Uanset hvad digitale kompetencer end er, skal de holdes op i mod kompleksiteten i løsningernes design. I hvor høj grad lever løsningen op til nettets grundlæggende funktionalitets-begreber?³⁵ Hvor kompleks er navigeringen, hvor meget skal rummes i hvert skærmbillede, hvor overskueligt er flowet, hvor meget afspejler designet brugerens opgave, og hvor meget eksponeres de bagvedliggende bureaukratiske processer, organiseringer og datastrukturer, ud over hvad der er strengt nødvendigt, giver mening eller er til gavn for borgeren? Dertil kommer hvor meget af det, man har lært andre steder på nettet, eller ved brug af andre offentlige løsninger, man kan tage med og bygge på, når man tager nye løsninger i brug. Borgerne bruger allerede mange og meget forskellige løsninger på nettet. Så det er ikke fordi alle offentlige løsninger skal se ens ud, men de bør bygge på det samme funktionelle sprog, og være entydige og forudsigelige i de grundbegreber som strukturerer navigation og handling.

³⁵ Eksempler kunne være ting som: Ser ting man skal klikke på "clickable" ud? Virker back og forward knapperne? Er menuer der hvor man forventer dem, og opfører de sig forudsigeligt? Er det let at se, hvor man er, har været og skal hen, etc. ?

4.3.2 Domænekompetencer

4.3.2.1 Respondenternes domænekompetencer

Her handler det både om viden om det konkrete emne og erfaring med situationen. Denne viden har betydning for, om man kan finde den information eller løsning, man skal bruge, om man kan forstå de spørgsmål, man skal besvare, om man kan gennemskue konsekvenserne af sine svar, og om man kan forstå, hvad der efterfølgende sker. Bemærk at denne viden er situationsspecifik og betydningen af den relativ. Jo mere følsom og vigtig situationen er, jo større betydning har det, at man oplever at have styr på domænet. I de mange situationer hvor borgeren er i berøringen med domænet en eller nogle få gange i livet, er det en udfordring at bibringe dem de nødvendige kompetencer og alt andet lige lettere for myndigheden at tilstræbe at sænke domænekravene.

4.3.2.2 Kanalens krav til domænekompetencerne

Et domæne kan være komplekst i sig selv (fx boligstøtte eller skat), men løsningerne kan også eksponere borgeren for større eller mindre dele af denne kompleksitet. I hvor høj grad eksponeres borgeren for hele regelværket, for et (for) bredt udsnit af tænkelige udfaldsmuligheder eller for juridisk indpakning, han ikke har forudsætninger for at forstå? Bemærk her at det ikke er ligegyldigt, hvordan kompleksitet skjules. I nogle situationer kan skjult kompleksitet gøre processen mindre gennemskuelig. I denne sammenhæng kan det være værd at bemærke, at den eksponerede domænekompleksitet ved personlig henvendelse som udgangspunkt altid er nul! (Den eksponeres dog som regel i kø-systemets opdeling i emner, hvor borgeren så også indimellem vælger forkert)

4.3.3 Kommunikationskompetencer

4.3.3.1 Respondenternes kommunikationskompetencer

Kommunikationskompetencer handler om, hvor god man er til at læse og skrive, hvor god man er til dansk, hvor stærk man føler sig sprogligt – for nogle særligt vigtigt eller særligt udtrykt i forhold til mødet med magt og autoriteter, og hvor god man er til at afkode abstrakte strukturer som fx blanketter og brugergrænseflader.

Her kan der være en vis sammenhæng med uddannelsesniveau, men ofte er det, som med kompetencer i øvrigt, et relativt og kontekstafhængigt problem: jo mere uvant situationen er, og jo vigtigere udfaldet er, jo væsentligere opleves eventuelle kommunikationsproblemer, som i andre sammenhænge måske ikke spiller nogen rolle.

4.3.3.2 Kanalens krav til kommunikationskompetencerne

Kommunikationens kompleksitet udtrykkes dels i det sprog der bruges: hvor kompliceret er det (lange sætninger, fagudtryk)? Hvor omfattende er det (store tekstmængder)? Hvor overskueligt er det (er det fx opdelt i relevante afsnit)? Er det passivt eller handlingsanvisende? Kompleksiteten udtrykkes også i kommunikationens struktur: er det overskueligt, hvad man skal i gennem, og hvor langt man er? Er det strukturerende princip let gennemskueligt og forståeligt, skal man scrolle meget, eller klikke mange gange, før man finder det man har brug for?

Endelig spiller sprogets "stil" en rolle for forståelsen: er det meget bureaukratisk, distancerende, officielt og autoritativt, kan det bidrage til at gøre det sværere at "forstå".

Kommunikationskanalens "bredde" har betydning for hvor mange "tangenter" borgeren og medarbejderen har at spille på, og dermed også til hvor store krav der stilles til begges kommunikationskompetencer.

4.4 Sikkerhed

Borgeren har som udgangspunkt sin egen individuelle tilgang til sikkerhed og usikkerhed. Nogen trives for det meste fint med en høj grad af uafklarethed og usikkerhed, andre har som hovedregel brug for en høj grad af struktur og vished. Som alle andre faktorer er også denne dog stærkt kontekstafhængig, blandt andet af situationens bekendthed og følsomhed.

Oplevelsen af usikkerhed afhænger også af, hvor høj grad af tillid borgeren føler i situationen. En høj grad af tillid vil alt andet lige betyde, at man er mere villig til at stole på et medie eller en proces, man ikke kan gennemskue. Her burde den generelt høje tillid til det offentlige i Danmark spille ind, men noget kunne tyde på, at det er den konkrete tillid, bundet til erfaringer med kanalen, situationen og evt. den pågældende myndighed, der har betydning, og at den personlige kontakt spiller en rolle i vedligeholdelsen og etableringen af denne tillid.

4.4.1 Processikkerhed

4.4.1.1 Respondenternes håndtering af usikkerhed

Har man – generelt eller i situationen – et stort behov for proces-sikkerhed, har man brug for at vide, hvad man kan forvente, hvad man selv skal levere, om man har leveret det man skal, om det er modtaget af nogen, der påtager sig ansvaret for det videre forløb, om man efterfølgende skal gøre mere, eller andre skal gøre mere, og i givet fald hvornår og hvad man kan gøre, hvis tingene ikke går, som man forventer.

4.4.1.2 Kanalens eksponering af usikkerhed

Borgerens håndtering af usikkerhed – eller "usikkerheds-stil", generelt og i situationen modsvares af den grad kanalen eksponerer ham for usikkerhed. Her handler det om i hvilken grad processen er gennemskuelig og forudsigelig. Afstemmes forventningerne tidligt i processen, samles der op undervejs, hvis processen er langstrakt, er det let at se, hvor langt man er og ikke mindst: sker der en tilstrækkelig tydelig overdragelse / deling af ansvar ved slutningen af processen? Tegnes der et tilstrækkeligt tydeligt billede af det videre forløb og gives der let adgang for borgeren til at orientere sig om hvad der sker senere og evt., for at genoptage processen? Det er her man i mange digitale løsninger nøjes med en "kvittering for data", men mangler det "hand-shake", som fungerer som bekræftelse dels for at borgeren har gjort, som han skal, dels af den efterfølgende ansvarsfordeling. Ofte mangler også muligheden for at "holde processen levende" – også for borgeren, efter data er sendt. Det vil fx sige at man kan komme med supplerende oplysninger eller følge med i hvor langt sagsbehandlingen er kommet.

4.4.2 Relationel sikkerhed

4.4.2.1 Respondenternes håndtering af usikkerhed

Behovet for relationel sikkerhed bygger på psykologiske faktorer hos borgerne. Det er igen stærkt kontekst-afhængigt, hvorvidt og hvordan det kommer til udtryk. Men når det udtrykkes, handler det dels om noget der kan siges at ligge i forlængelse af leveringssikkerheden: at ansvaret er overdraget til en, man kan holde ansvarlig, og at dette ansvar er bekræftet gennem den særlige "kontrakt", der kan ligge i det personlige møde. Men det handler også om, hvordan man ser sig selv, og ser sig selv blive set: Hvordan har jeg udtrykt mig selv som menneske, hvad siger det om mig, har jeg opført mig og blevet anerkendt som et selvstændigt, myndigt individ? Har jeg oplevet, at jeg har gjort, hvad jeg kan i situationen? Har jeg fået bekræftet min status og mit billede af mig selv som medborger?

Endelig handler den relationelle sikkerhed også om den vished, accept og grundlæggende større "forståelse", der kan ligge i at forståelsen for domænet er skabt i samspil med en anden, som også står som garant for, at man har fået det at vide, man har brug for at vide.

4.4.2.2 Kanalens eksponering af usikkerhed

Som nævnt i indledningen, er det et særkende ved borger-myndigheds-relationen, at den finder sted inden for rammer, der er defineret af både en klar magt-asymmetri og af medejerskab.

Den grad hvormed disse faktorer udtrykkes kan have betydning for borgerens behov for relationel sikkerhed i situationen.

Det *relationelle setup* handler om de institutionelle rammer for "mødet": i hvor høj grad er mødet indskrevet i en disciplineringsdiskurs, og hvor markant er magt-dimensionen udtrykt i mødet? Jo mere markant, jo større betydning kan den relationelle sikkerhed have, ikke mindst den del der handler om placering af ansvar og anerkendelse som individ³⁶.

Den *relationelle stil* handler dels om, hvordan magt og medejerskab lokalt udtrykkes i de fysiske rammer og i mødets rammer. Det kan fx være venteforhold, diskretionsforhold, skranker, nummersystemer etc. I et brev og på nettet handler det om det sprog, der anvendes og på nettet yderligere om, hvor stramt koblet handlingsmuligheder og -flow er på den bureaukratiske proces. I det personlige og i det telefoniske møde, handler det også om, hvordan medarbejderen konkret spiller sin dobbelte rolle som myndighedsperson og serviceleverandør³⁷.

4.5 Model for faktorer i borgernes kanalvalg

En meget udbredt model til at forklare, hvorfor borgerne er mindre digitale end man kunne forvente eller ønske er, at det handler om en kombination af at borgerne ikke kan (dvs. ikke har de nødvendige "digitale kompetencer") og/eller ikke vil (dvs. af ene eller anden grund aktivt vælger det digitale fra). Denne undersøgelse viser at der er meget få borgere der bare ikke "vil" betjene sig selv, men at det derimod snarere handler om, at borgerne ikke kan få deres behov opfyldt i de digitale løsninger, og/eller at løsningerne stiller krav til borgernes kompetencer, som de ikke føler at de kan honorere. Kan/Vil opdelingen er derfor formodentlig ikke nogen særligt frugtbar måde at anskue problemet på.

Det handler, som vi har set, om et - indimellem komplekst - samspil mellem behov og kompetencer set i relation til situationen og dens betydning for borgeren og i forhold til den bagage borgeren har med sig.

Undersøgelsens konklusioner kan derfor ikke sammenfattes i en fire-felts tabel, men kan beskrives i en fem-faktor model som vist i figur 25.

³⁶ Dette spil kan dog spilles på mange måder og spilles ofte ganske strategisk, specielt af borgere som har jævnlig kontakt med "systemet"; alt lige fra den klare konfrontation til den strategiske "underkastelse". (se fx Järvinnen og Mik-Meyer 2003)

³⁷ En undersøgelse jeg gennemførte i en dansk borgerservice i 2008 (Skaarup 2008) viste, at en del medarbejdere generelt har en lav rollebevidsthed, og derfor også kan have vanskeligt ved at navigere mellem myndigheds-/service-rollens modsætninger og vanskeligt ved at forstå og tackle borgere, der mere eller mindre strategisk anvendte et langt bredere rolle-repertoire.

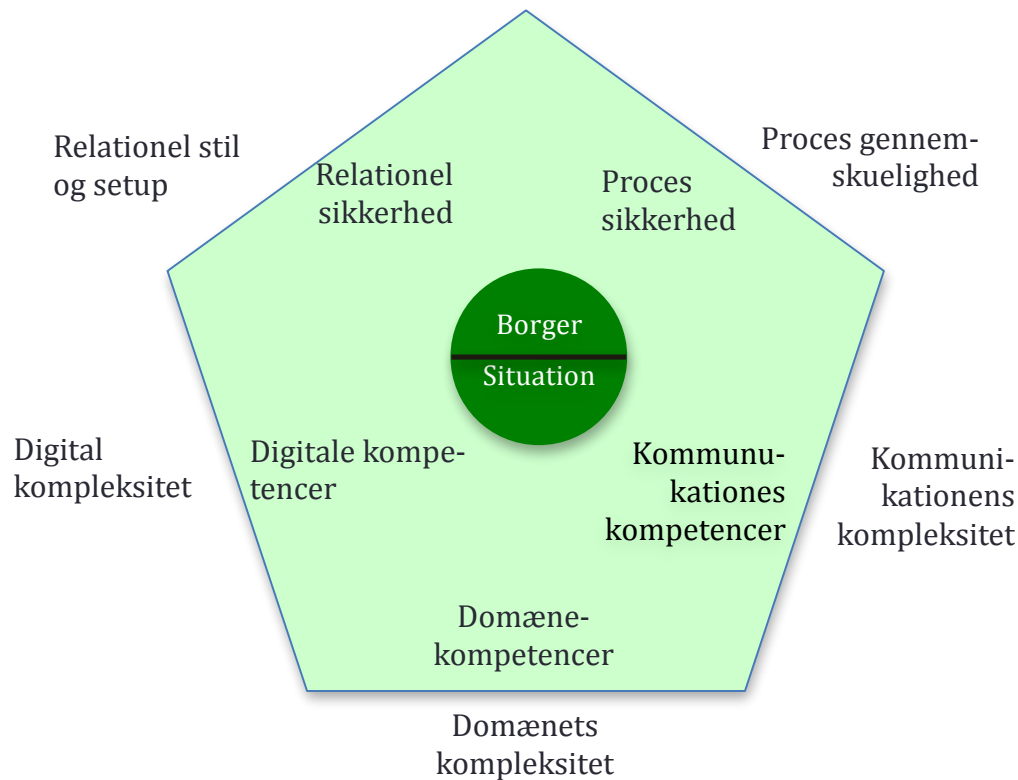


Fig. 25: Model for faktorer i borgernes kanalvalg

I centrum for modellen er borgeren og hans historie og erfaringer, den situation han står i, og hvordan han oplever den. Uden om - men på indersiden af femkanten - er de faktorer hos borgeren selv, der har betydning for hans kanalvalg. På ydersiden finder vi de krav og rammer borgeren mødes med, der varierer fra kanal til kanal, fra ydelse til ydelse, fra kommune til kommune, fra løsning til løsning etc.

Det skal understreges, at der er andre faktorer, der kan have betydning, men som ikke er taget med i modellen. Vi har i undersøgelsen mødt en del af dem: bekvemmelighed, vaner og viden om mulighederne. Endelig vil jeg gerne igen understrege, at modellen, som de fleste af undersøgelsens øvrige konklusioner, skal ses som en hypotese til nærmere udforskning.

5. Mulige konsekvenser for digitaliseringen

Undersøgelsens resultater ville kunne bruges i tilrettelæggelsen af servicen på alle de kanaler respondenterne har beskrevet deres erfaringer med og holdninger til. Der er perspektiver på den personlige betjening, telefonbetjeningen og mere indirekte på brevet og blanketten. Men det alternativ der er sat mest i relief, er de digitale kanaler og telefonen. Vi skal i dette kapitel forsøge at opridsse, hvad resultaterne kunne betyde for den fremtidige tilrettelæggelse af digitaliseringen af relationen mellem borger og myndighed, mens vi i kapitel 6 ser nærmere på telefon-mediet.

På baggrund af respondenternes udsagn har jeg opstillet følgende tre bud på principper for digitaliseringen i relationen mellem borger og myndighed:

- Vi skal digitalisere på en måde, der får de mange digitalt motiverede borgere til at føle, at også *det offentlige* på nettet er værd at bruge tid på.
- Vi skal digitalisere på en måde, der også giver plads til borgere med knap så mange digitale erfaringer, knap så stærke kommunikations-kompetencer og knap så stor domæneviden.
- Vi skal digitalisere med fokus også på de "bløde" behov hos borgerne i form af oplevet servicekvalitet, og oplevelsen af at blive set og hørt og taget alvorligt som myndig borger, og vi skal være opmærksomme på omkostningerne ved ikke at opfylde disse behov, både hos borgerne og hos myndigheden,

Med udgangspunkt i disse principper har jeg formuleret 6 bud på krav til den fremtidige digitalisering.

Når det offentlige digitaliserer i interaktionen mellem borger og myndighed, bør man

1. tage borgerne alvorligt, på deres egne præmisser – og derfor kende og forstå dem.
2. bruge teknologien til at skjule og oversætte frem for at eksponere bureaukrati og kompleksitet.
3. lave løsninger som opfører sig som ordentlige samtalepartnere og dermed bliver egentligt *borgervenlige*.
4. fokusere digitaliseringen af myndigheds-interaktionen på det, der giver mening og tydelige gevinster, set fra borgernes perspektiv.
5. fokusere på arbejdsdelingen og samspillet mellem kanalerne frem for på en enkelt kanal (den digitale), som den der skal løse alle opgaver
6. uddanne frontmedarbejderne til at afdække og forstå hvilke behov, der er vigtige for den konkrete borger i den konkrete situation, som afsæt for om, hvor meget og hvordan de skal sælge digitalisering.

Det er en grundpræmis for alle anbefalingerne, at et udstrakt hensyn til borgernes behov og virkelighed går hånd i hånd med en effektiv borgerservice, og at disse perspektiver altså ikke behøver at være hinandens modsætninger, selv om det ofte er sådan de fremstilles.

5.1 Tag borgeren alvorligt på hans egne præmisser

At designe digitale løsninger til borgeren forudsætter, at man forstår hendes behov og tager dem alvorligt. Ofte betragtes behov som tryghed, tillid, overblik, at blive set, hørt og taget alvorligt, som perifere og måske lidt som noget "føleri". Men hvordan disse behov opfyldes, er centrale for vores opfattelse af os selv og vores relation til myndigheden. Her er det igen vigtigt at huske den dobbelte relation: magt og medejerskab. Man skal ikke

være bange for den magt man har, men den bør udøves med respekt og omtanke og medejerskabet tages alvorligt – også når det sker digitalt.

Vi kan imødekomme behovet for proces-sikkerheden ved at sørge for at processen er overskuelig og gennemskuelig i forhold til kategorier som giver mening for borgeren, ved at gøre det klart, hvem der, har ansvaret for det videre forløb og hvad borgeren kan forvente og sørge for, at han ved, at han har gjort, hvad han skal, og alt er i orden.

Vi kan imødekomme behovet for relationel sikkerhed ved i et vist omfang at gøre relationen ”personlig”. Det kunne fx betyde, at man blev budt velkommen af et navngivent team, som også er dem, man kan kontakte, hvis man har spørgsmål og som påtager sig ansvaret for det videre forløb. Det relationelle aspekt kan også styrkes ved let adgang til dialog undervejs i forløbet, fx gennem telefon, chat eller video-betjening³⁸. Det forudsætter dog at det foregår på en måde, der opbygger tillid. Det vil blandt andet sige, at den der svarer har forståelse for mediets særlige præmisser og begrænsninger – og har kompetencerne til at svare på det, borgeren typisk spørger om på det pågældende område.

Men det handler også, som vi skal vende tilbage til om lidt, om at tale ordentligt til borgeren, og give ham en fornemmelse af at have kontrollen over processen.

5.2 Bureaukrati for sig og borgere for sig

Som jeg tidligere har nævnt har langt de fleste offentlige selvbetjeningsløsninger fokus på effektiv datafangst som input til den bagvedliggende bureaukratiske proces. I denne sammenhæng er der en risiko for, at borgeren reduceres til en perifer enhed, der skal tilpasse sig de bureaukratiske behov. Men de kategorier, begreber og procestrin der giver mening i den bureaukratiske proces, er ikke nødvendigvis de kategorier, begreber og procestrin, der giver mening for borgeren.

Vi skal udnytte teknologiens muligheder for at ”oversætte” mellem disse to rationaler, frem for – som vi ofte gør i dag – mere eller mindre råt, at eksponere borgeren for det bureaukratiske rationale og den bureaukratiske proces.

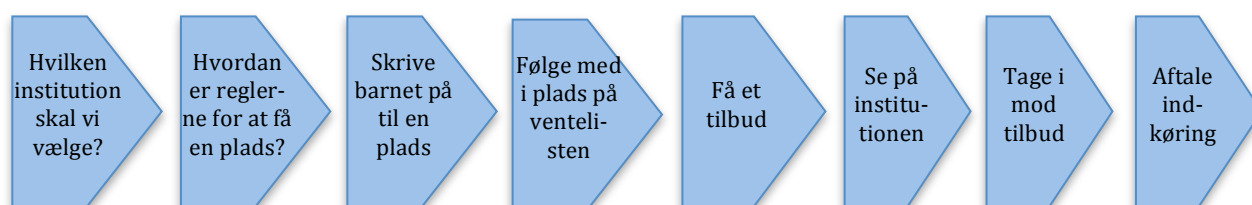


Fig. 26: Digital service som oversættelse mellem to lige gyldige rationaler

³⁸ Der foregår i øjeblikket en række forsøg med at bruge video i borgerbetjening og i ældre- og sundhedspleje. Det er vigtigt at sådanne forsøg med nye kommunikations-, og serviceformer i borgermyndighedsrelationen følges og evalueres videnskabeligt så vi kan uddrage systematisk og pålidelig viden fra disse forsøg.

Borgerens opgave og "proces" er ofte væsentligt bredere end det løsningen umiddelbart understøtter. Vi bør derfor sørge for at placere løsningen klart i denne bredere kontekst. Før man går i gang med at skrive sit barn op til en daginstitutionsplads, har man fx ofte brug for at orientere sig om institutioner og anvisningsregler, og efter opskrivningen har man brug for at orientere sig om, hvor man står på ventelisten og for at tage stilling til eventuelle tilbud. Alt efter situationen kan der også være andre offentlige ydelser og services i spil i borgerens situation. Der ud over vil det at skulle finde en plads ofte være en del af en større situation, hvor mange andre ting kan være i spil, herunder andre offentlige ydelser og services, det kan fx være "at få barn" eller flytning.

Denne samlede plads-anvisningsproces set fra borgerens perspektiv understøttes derfor dels af løsningen, dels af kommunens hjemmeside, dels af institutionernes hjemmesider, dels af efterfølgende telefonsamtaler eller korrespondance etc. Borgeren skal selv skabe sammenhængen. Ofte står man så inde i løsningen og har brug for at tilgå dele af processen, der ligger uden for løsningen. Det ville være en fordel, hvis løsningerne i højere grad understøttede hele borgerens proces og ikke kun, isoleret, dele af den. En pladsanvisningsproces kan fx, set fra borgeren typisk indeholde følgende trin³⁹:



Figur 27: Trin i en "at få en dag-tilbudsplads" proces

Det er denne proces, der er udgangspunkt for borgerens opfattelse af "opgaven", ikke "opskrivning" i sig selv. Opgaven er først løst, når barnet er kommet godt i gang i den nye institution.

Det er også vigtigt, at løsningen i sin opbygning afspejler kategorier og begreber, der giver mening for borgeren. I en flytteløsning kunne det fx være "Hvor flytter du hen, hvor flytter du fra, hvem flytter og hvornår flytter du", frem for "Tilflytningsadresse, fraflytningsadresse, fraflyttende husstand, fraflytningsdato" – eller hvilke begreber løsningen nu anvender og er struktureret efter. Det kan måske virke banalt, men i hvor høj grad borgeren skal sætte sig ind i "fremmede" begreber og tankesæt for at anvende løsningen, har en ganske stor betydning for, om han kan finde ud af løsningen eller ej – eller gider at gøre det.

En anden konsekvens af dette princip er, at vi bør tilstræbe, at processen er så fleksibel som mulig set fra borgerens perspektiv. Det bør være muligt for borgeren at gøre tingene i den rækkefølge og tempo, der passer ham og i visse situationer fx også at aflevere ufuldstændige data, hvis de let kan suppleres ved en kontakt fx via e-mail eller telefon. Det kan i den store sammenhæng være mere effektivt, end hvis han giver op og vælger at komme personligt i stedet.

En naturlig konsekvens af at skjule bureaukratiet for borgeren er ikke alene at afskaffe den elektroniske "blanket", men også at forlade den som grundparadigme for selvbetjeningsløsninger i det hele taget. Set fra borgerens perspektiv skal løsningen understøtte

³⁹ Der er en række yderligere trin, som kan være relevante i bestemte situationer, fx institutionsskift, overflytning til næste institutionstrin og udmeldelse. Samtidig er der et parallelt flow i forbindelse med økonomisk friplads, som kan være delvist sammenflettet med pladsanvisningsprocessen.

hans proces, set fra myndighedens skal den sikre valide data og effektiv datafangst. Begge formål *kan* opfyldes, uden at stå i veje for hinanden.

5.3 Lav borgervenlige løsninger

Jeg har tidligere nævnt, at jeg ville undgå begrebet "brugervenlighed". Dette begreb bruges sædvanligvis ikke om noget, der har med "venlighed" at gøre, men snarere om brugbarhed (engelsk: "usability"). Brugbarhed er naturligvis vigtigt – og handler nok så meget om at løsningen kan bidrage til at løse den opgave, borgeren står med på en enkel og let tilgængelig måde.

Men det er faktisk ikke ligegyldigt om løsningen også er "venlig" og i denne sammenhæng "borgervenlig". Det handler dels om, at den skal afspejle en vis ydmyghed over for myndighedsrollen og en respekt over for borgeren som medejer af – og medborger i samfundet. Og så handler det om, at løsningen skal opføre sig, som man ville forvente af en ordentlig samtalepartner.

Byron Reeves og Clifford Nash har i "The Media Equation" gjort rede for, hvordan mennesker har en indbygget tendens til at tildele teknologi, der udviser noget der minder om "intelligent" adfærd, intentioner og holdninger. Det handler grundlæggende om, at vi instinktivt antager, at der i enhver adfærd ligger en intention, og at der bag en intention ligger en holdning til os som partnere i en interaktion. Som tidligere nævnt bygger vi i høj grad vores identitet på spejlinger i andres adfærd i relation til os selv, og vi vil derfor, uden at tænke over det, opleve noget tilsvarende, når vi interagerer med selvbetjeningsløsninger.

Derfor skal løsningerne "opføre sig ordentligt". Tale til borgeren ligeud og i et sprog han kan forstå, overholde grundlæggende høflighedskonventioner og antage at enhver fejl som udgangspunkt må være systemets og ikke borgerens. Det handler, som interaktionsdesigneren Allan Cooper skriver⁴⁰, om at systemet ikke må give brugeren anledning til at føle sig "dum". Han skal derfor ikke irettesættes eller tales ned til eller hen over hovedet på.

Derfor er "brugergrænseflade" måske også et for begrænset koncept. Vi burde måske i stedet se på det som et interaktionslag, en oversættelses- og dialogzone, der giver mulighed for, at borgerens løst koblede virkelighed kan mødes med bureaukратиets mere stramt koblede på en måde, der både er effektiv og giver mening for borgeren

5.4 Fokuser digitaliserings-indsatsen der hvor den giver mest mening

I dag skuffes borgeren for ofte i mødet med de digitale løsninger (som det blandt andet dokumenteres i undersøgelsen fra Dwarf og fra CBS (se litteraturlisten)). Ikke bare opfylder de ikke borgerens behov, understøtter ikke hans opgave og taler ikke ordentligt til ham, de fungerer alt for ofte ikke engang tilfredsstillende på deres egne præmisser: som datafangstløsninger. Svaret er selvfølgelig: bedre løsninger, og mens vi venter på dem, skulle vi måske fokusere vores digitaliseringsindsats på de løsninger, der giver borgeren de mest kontante, let forståelige fordele. Når Skat hvert år bliver væltet af borgere, der vil se deres årsopgørelse, er det jo ikke nødvendigvis, fordi løsningen i sig selv er let tilgængelig for enhver borger, men fordi ønsket om at se, om man får penge tilbage i skat, er en meget kontant og letforståelig fordel. Sådan nogle "killer" situationer har vi ikke mange af, men mindre kan nok også gøre det.

⁴⁰ I "The Inmates are Running the Asylum", 2006

En løsning giver mening, hvis borgeren oplever, at den dels hjælper ham med at løse hans opgave på en måde, der på væsentligt punkter opleves som *markant og åbenlyst* lettere end alternativterne⁴¹, og samtidig ikke på afgørende vis negligerer hans øvrige behov i situationen, eller stiller krav til hans kompetencer, han ikke kan opfylde. Hvis løsningen opfører sig ordentligt, og som han forventer, så giver den mening. Hvis han går fra løsningen med en klar fornemmelse af ”mission accomplished”, så giver den mening. Hvis løsningen tager hånd om eller sørger for sammenhæng i hele processen – upstream og downstream og på den måde mindsker behovet for yderligere indsats og kontakter, så giver det mening. Men det er altafgørende, at denne mening skabes, i og med at man anvender løsningen. Hvis den skal forklares, før man kan se den, kan det være op ad bakke.

I en af de seneste borger.dk kampagner slog man blandt andet på tromme for de 600 selvbetjeningsløsninger, der lå og ventede på borgerne. Men de 550 af dem er formodentlig elektroniske blanketter. For nogle borgere og i nogle situationer opfylder en elektronisk blanket behovet, men for mange borgere og mange situationer gør den det nok ikke. Den er et stykke formaliseret bureaukrati, ofte fuld af ord og begreber, der ikke giver mening for borgeren, og den digitaliserer ikke andet end selve datafangsten (og sommetider knap nok, det kommer jo også an på, hvad der sker med data i den anden ende). De mange borgere for hvem en almindelig blanket kan være en udfordring, får det heller ikke nødvendigvis lettere, fordi blanketten bliver digital.

Derfor burde det offentlige måske fokusere markedsføringen af digitale løsninger der hvor fordelene er *oplagte* for borgerne, og hvor der også er reelle fordele for myndigheden. Jo flere gode erfaringer borgeren får med løsninger, der er forståelige, anvendelige, venlige, pålidelige og nyttige, jo større tillid får han til de digitale løsninger. Og jo større tillid han har, jo mindre betydning får fx utilstrækkelige domænekompetencer og jo mindre rolle spiller formodentlig behovet for relationel sikkerhed og proces-sikkerhed.

5.5 Fokuser på arbejdsdelingen og samspillet mellem kanalerne

Der har været en forståelig tendens til at fokusere på den digitale kanal, når vi taler om forandringer i kanallandskabet. Det er den nye kanal, som er under udvikling, det er den kanal vi regner med på sigt skal give store effektivitetsgevinster og det er, plejer vi at sig, den billigste kanal. Ser man alene på omkostninger pr. leveret enhed (altså pr. borger betjent personligt) er der formodentlig ikke tvivl om, at den personlige kanal er dyrest. Men ser man, som vi gjorde tidligere, på hvor stor en del af omkostningerne, der ligger i den personlige kanal, og hvor de store effektiviseringsgevinster ligger, er billedet måske et lidt andet. Ser man endelig på de samlede omkostninger ved at løse en opgave fra A til Z bliver billedet igen yderligere kompliceret. Hvis borgeren alene har behov for at aflevere data eller skaffe sig faktisk information – og i øvrigt har forudsætningerne for at gøre det – er det spild af hans og kommunens tid, at han kommer personligt og den personlige kanal er den dyreste. Men hvis borgeren har brug for at få afklaret sin situation, er usikker på domænet, føler sig sårbar i situationen eller har behov for en meget høj grad af processikkerhed, så er den personlige kanal ofte den meste effektive og billigste. Så længe mange af vores digitale løsninger ikke er af høj kvalitet og kun i begrænset omfang opfylder borgernes behov, så kan omkostningerne ved brugen af den digitale løsning ikke isoleres til marginalomkostningen ved det ene ekstra klik. Så skal man nemlig indregne omkostninger ved efterfølgende opfølgning på de fejl borgeren laver, på de telefonopkald og personlige henvendelser borgeren foretager for at rette fejl eller sikre sig at

⁴¹ Borgeren foretager ikke en systematisk sammenligning af alternativer, men baserer vurderingen af de mere eller mindre vage og mere eller mindre velbegrundede forestillinger, han har om alternativterne. Derfor betyder kanalens ”image” meget i denne sammenhæng og ofte mere end dens reelle kvaliteter.

tingene er i orden osv. Og så kan den digitale kanal i nogle tilfælde være den dyreste kanal.

I stedet for en kanalkonkurrence baseret på isolerede (marginal)omkostninger ved den enkelte kanal, burde man måske satse på at fokusere den enkelte kanal på det den er bedst til, kombineret med en klar formulering af serviceniveauet på de enkelte kanaler.⁴² Den digitale kanal er fx bedst til datafangst, så den har første prioritet, når det er det, der er i centrum. Et eksempel er bestilling af nyt sundhedskort, hvor der sjældent er andre behov involveret, og hvor datafangst og handling er integrerede. Den personlige kanal er bedst til det uafklarede, til det ukendte, til at skabe accept og forståelse og til at skabe overblik og sammenhæng. Når det er det borgeren har brug for, er den personlige kanal den rigtige.

Ofte er den rigtige løsning et samspil mellem kanaler. Et sats på den personlige kanal kan fx være en god investering for efterfølgende at gøre borgerne digitale – og det vel at mærke med større glæde og færre fejl. Det kunne fx gælde for unge, der skal lave skat for første gang eller for ældre, der skal på pension. Enhver digital løsning bør indeholde en let og effektiv måde at håndtere det uafklarede gennem fx en telefon-hotline. Og hvis nu det er tryghed og visheden om at have gjort, hvad man kan, der gør at borgerne ringer og spørger til deres plads på ventelisten til daginstitution eller bolig, som han ellers har skrevet sig op til på nettet, så er telefonen måske lige dér, det bedste supplement til en i øvrigt fuldt digital proces.

Kunsten er så at få borgerne til at bruge netop den kanal eller det kanalmiks, der er optimalt i situationen og at drive den enkelte kanal, med de serviceformål den nu har, så effektivt som muligt. Og det var måske det vores kanalstrategier skulle handle om?

En borgercentreret kanalstrategi bør have en nuanceret og differentieret tilgang, hvor man tager hensyn dels til de forudsætninger kernemålgruppen for en given service har, dels til kvaliteten af de forskellige kanal-alternativer, og i hvor høj grad de er i stand til at løse opgaven og tilfredsstille målgruppens behov.

Hvis vi skal møde borgeren, der hvor han kommer i den konkrete situation, skulle en kanalstrategi måske også se ud over myndighedens egne kanaler og fx i højere grad indlejre offentlig information og services – også på kommercielle sites og sociale sites.

5.6 Uddan frontmedarbejderne til at forstå af borgerens behov og kompetencer

Når borgeren ikke af sig selv er digital, er han i kontakt med en front-medarbejder på en af de andre kanaler. Enhver af disse kontakter rummer et potentiale for at gøre borgeren mere digital – og mere selvhjulpen, i den aktuelle situation og/eller senere. Men hvorvidt medarbejderen skal gøre en indsats for at gøre borgeren mere selvhjulpen, i hvilket omfang og hvordan, afhænger i høj grad af, hvad der er baggrunden for at borgeren ikke er det i denne situation.

Det er derfor vigtigt, at medarbejderen er klædt på til at analysere og forstå henvendelsen og til at tage de relevante virkemidler i brug. I første omgang handler det om at forstå

⁴² I den forbindelse er det vigtigt at huske, at serviceniveau kun i begrænset omfang kan opgøres i minutter. Ventetid og sagsbehandlingstid har en betydning, men mest hvis de kommer ud over visse maksimumsgrænser, som meget afhænger af den konkrete borgers situation og behov. Den mest relevante målestok for serviceniveau er, om borgerne får løst deres opgave og føler sig godt behandlet. Skal man endelig måle ventetid er det borgernes *oplevelse* af ventetiden – passende, kort, for lang – der er vigtig, ikke minutter og sekunder i sig selv.

- Borgerens baggrund og forudsætninger
- Situationens karakter
- Relevante digitale muligheder i situationen, deres kvalitet og de krav de stiller

I vurderingen af situationens karakter indgår blandt andet, om den er ny og ukendt for borgeren, om den er følsom / af stor betydning for borgeren, og om borgeren oplever den som svær at overskue eller kompleks. Det kræver en god situationsforståelse²³ og et bredt kendskab til de ydelser og services, der kan være relevante i situationen.

I vurderingen af relevante digitale muligheder indgår blandt andet viden om løsningernes sværhedsgrad – og hvori eventuelle udfordringer med dem består, set i forhold til borgerens forudsætninger. Det handler også om, hvorvidt løsningerne stiller tekniske krav til borgeren (fx om at have en scanner), og om der er problemer borgerne typisk har med løsningerne, som man skal tage højde for. Det kræver et bredt hands-on kendskab til løsningerne.

Borgerens baggrund og forudsætninger handler om de faktorer, vi har fokuseret på i denne rapport. Tabel 5 indeholder nogle eksempler på, hvordan man kunne handle i en betjenings-situation, alt efter hvilken af faktorerne der har størst betydning i situationen.

Når den primære udfordring er	Kunne man fx gøre således
Digitale kompetencer	Hvis borgerens primære udfordring er de digitale kompetencer og den relevante løsning er kompleks eller stiller store krav til disse kompetencer, så er det måske ikke i den konkrete situation, at der skal sælges selvbetjening. Men hvis borgeren er motiveret, skal han måske tilbydes deltagelse i et kursus på biblioteket, hvor han kan lære mere.
Domænekompetencer	Hvis den primære udfordring er domænekompetencerne, så skal medarbejderen være klædt på til at bedømme, om det er noget, der med rimelighed kan overkommes i den konkrete ekspedition – og i givet fald hvordan, om der er andre strategier, der kan få digitalisering til at give mening, på trods af manglende domænekompetencer, eller om det ikke er i denne situation at man skal satse på at ændre borgerens adfærd. Drejer det sig om områder (som fx skat og flytning) hvor borgeren kan få brug for kompetencerne flere gange i fremtiden, ville det være en fordel at kunne henvise den interesserede borger til steder, hvor han kunne "lære mere".
Kommunikationskompetencer	Hvis borgeren har vanskeligheder med sprog eller skriftlighed, og det udgør en barriere for at handle digitalt, skal medarbejderen formodentlig undlade at udsætte borgeren for (atter en gang) at opleve nederlag på disse områder og ikke i denne situation satse på at ændre borgernes adfærd, medmindre der er tale om, at den relevante løsnings konkrete udfordringer er væsentligt mindre end borgeren "frygter", og det så kan vendes til en "sejr".
Proces sikkerhed	Er det behovet for processikkerhed, der har medført at borgeren ikke er digital i situationen, kan medarbejderen give ham denne ved sin blotte tilstedeværelse i en medbetjenings-ekspedition. Medarbejderen kan også bidrage til, at borgeren har større tillid til processen en anden gang, ved fx at understrege, hvad det er der sker, når borgeren har sendt noget, og at der altid vil være en der tjekker tingene og vender tilbage, hvis de ikke er i orden (hvis det altså vel at mærke er tilfældet).
Relationel sikkerhed	Hvis borgeren kommer for den relationelle sikkerhed, er det opfyldelsen af den der bør være i centrum. Når den er opfyldt, kan en eventuelt efterfølgende digital registrering af de nødvendige data ske med eller uden medbetjening, alt efter hvilke af de øvrige faktorer der er i spil.

6. Når myndigheden er en stemme

Til sidst skal vi kaste et særskilt blik på kontrasten mellem personligt fremmøde og telefonen, en kanal som jo ellers på en række områder burde kunne erstatte en tur på rådhuset. Sådan oplever borgerne det imidlertid ikke altid. En del giver udtryk for, at den personlige henvendelse er valgt som alternativ til en telefonkanal, der bare ikke fungerer⁴³. Det handler både om tilgængelighed og om hvordan man bliver betjent i telefonen, som følgende udsagn viser:

Den bliver bare ikke taget:

"det nemmeste er at køre op på rådhuset, fordi det er så svært at komme igennem på telefonen. (Digitalt engageret 44-årig automekaniker, #48)

Man misforstår lettere hinanden i en telefon:

"man får ikke de der misforståelser i telefonen, jeg siger et og så forklarer de noget andet... og der er mindre tid til mig, når jeg bruger telefonen". (Ikke digital 65-årig pensionist, #66)

Telefonen er upersonlig, og det er uigennemskueligt, hvor man er og hvor længe man skal vente:

"Telefonen er så upersonlig, og man sidder også og venter en helvedes tid, her [når man møder op personligt] kan man jo se, hvornår man bliver ekspederet. Og det der med at trykke et og trykke fire og trykke syv...Det gør man jo ikke her, der tager man et nummer og bliver ekspederet. (Digitalt tøvende 55-årig førtidspensionist, #83)

Man ved ikke, hvem man kommer til at tale med, eller om man kommer igennem til nogen, der ved noget om det, man har brug for. Det handler måske også om, at det er sværere at placere et ansvar i telefonen:

" hvis det var vi vidste, at vi kunne komme til at tale med en, der havde nogle kompetencer inden for det felt, lige med det samme, så havde vi gjort det. Men det er desværre ikke vores erfaring". (39-årig digitalt engageret civilingeniør, som ellers foretrækker nettet, #92)

De har ikke så meget tid til at høre på en, når man ringer – eller sådan opleves det:

" Når det er telefonen så er der ikke så meget tid til det heller, så haster det bare, sådan mærker vi det i al fald. (Digitalt motiveret 36- rig, ledig, #113)

Dertil kommer de begrænsninger, som nogle respondenter oplever i kun at have stemmen som redskab. Noget vi også har berørt i afsnit 3.2.2.5 om kanalens "bredde".

Telefonen er i dag den væsentligste kontaktkanal til det offentlige og i fremtidens digitale scenarier en væsentlig støttekanal til de digitale løsninger. Der vil formodentlig være meget at hente både i servicekvalitet og i effektivitet ved en forbedret telefonbetjeningen.

Call-centre eller kontaktcentre er et af de redskaber, der i voksende omfang tages i brug, både som selvstændigt redskab i effektiviseringen af borgerkontakten og som støtte til

⁴³ Ofte handler det om, at det er svært at komme igennem på nogle få, men vigtige områder. Der er altså ikke nødvendigvis tale om et generelt billede. I nogle situationer er holdningen til telefon-kanalen desuden i højere grad præget af erfaringer fra andre myndigheder eller af en helt generel opfattelse af, at man i det offentlige ikke tager telefonen, som ikke nødvendigvis bunder i egne konkrete oplevelser.

digitaliseringen. Denne rapport peger, som vi har set, på en række forhold, som har betydning for den måde, man leverer service over telefonen, og jeg vil derfor slutte af med nogle anbefalinger, der særligt går på telefonen som servicekanal. Jeg er klar over, at nogle af dem går på tværs af, hvad man ofte lægger vægt på i call-centre, og de skal selvfølgelig afvejes i forhold til andre hensyn, herunder ikke mindst økonomi og effektivitet. Men samtidig er der tale om forhold som, i hvert fald hos respondenterne i denne undersøgelse, bidrager til, at de vælger telefonen fra, og møder op i stedet. Tager man højde for disse forhold, får man formodentlig færre personlige henvendelser og leverer samtidigt borgerne en bedre service-kvalitet.

Ud fra respondenternes fortællinger kunne det øge service-kvaliteten, hvis call-center-medarbejderne:

1. Er eksplicit uddannede til at levere service pr. telefon
2. Har ATA erfaring med borgere
3. Har en bred viden om ydelser og services og om typiske livssituationer
4. Kan forankre ansvaret for en samtale
5. Er bevidste om betydningen af magt og medejerskab

Og for at sikre at disse kvaliteter omsættes i praksis, at organisationen:

6. Ikke (alene) måler og belønner medarbejderne ud fra kvantitative kriterier
7. Ikke lader "brugertilfredshed" stå som den eneste eller væsentligste kvalitetsparameter

6.1 Medarbejderne bør uddannes i at levere service pr. telefon

Det er på sin vis sværere at levere god service på en telefon end personligt. Kanalens bredde er smallere, man har kun stemmen at gøre godt med, og det er derfor vigtigt at medarbejderen er bevidst om, hvordan man bruger sin stemme til at bære en god kommunikation. Det er også vigtigt, at medarbejderne ved, hvordan man hjælper borgere der har sproglige udfordringer, eller som ikke har de store formuleringsevner, uden at tale ned til dem. Det kan fx ske gennem case-træning og coaching, hvor der netop er fokus på samtalens kommunikative kvalitet. Det handler også om at være en god, aktiv lytter, om indlevelsessevne og empati – noget som kan være vanskeligt at lære abstrakt, men som kan dyrkes gennem coaching og aktiv ledelsesinvolvering i "fronten" og som man i højere grad kunne se efter i rekrutteringen.

6.2 Medarbejderne bør (ideelt set) have ATA erfaring med borgere

Hvis man ikke har mødt borgerne og derfor ikke har hands-on erfaring med de mangfoldige situationer og roller de møder myndigheden i, vil det alt andet lige være vanskeligere at sætte krop på den, man taler med og gøre ham til et rigtigt levende menneske. I forlængelse af punktet ovenfor kan man sige, at det handler om at have et fundament for at give borgeren en opfattelse af at blive set, hørt og taget alvorligt som myndigt menneske. Denne erfaring kan man også få andre steder end i borgerservice, fx ved at have arbejdet i andre kunde-orienterede service erhverv. Og så handler det nok også om at være i besiddelse af en vis livserfaring. Noget der ofte, men ikke altid, kommer med alderen. Borgerne ringer jo også til kommunen om alt, fra det mest banale til det mest alvorlige og om ting som er følsomme og betydningsfulde for dem.

6.3 Medarbejderne bør have en bred viden om ydelser og services og om livssituationer

Det er ofte ikke tilstrækkeligt at svare på det, borgeren spørger om. Selv om borgere ringer om et faktuel spørgsmål, kan der bag det faktuelle spørgsmål gemme sig en mere kompleks situation og forhold/spørgsmål, som borgeren ikke selv er opmærksom på. Der er naturligvis grænser for, hvor langt man i en telefonsamtale skal gå ind i at afklare forhold, borgeren ikke selv umiddelbart kommer ind på, men med et solidt kendskab til sammenhængen mellem forskellige ydelser og til de forskellige livssituationer har man gode redskaber til at spotte, hvor man skal spørge ind. Call-centre bruges ofte som first line-support, og netop her er det afgørende, at borgerens situation bliver afdækket og afklaret ordentligt, så man kan give de svar man kan i call-centret, og så eventuelt sende borgeren godt og rigtigt videre i systemet. En særlig udfordring her er de vidensstøttesystemer og scripting-løsninger, man anvender i nogle call-centre. Det bliver let til at "der står svaret", specielt for den uerfarne medarbejder. Men det rigtige svar følger af en rigtige forståelse af problemet – og det hjælper disse systemer sjældent med.

6.4 Medarbejdere bør kunne forankre et ansvar for samtalen

Som vi har set, er det for en del borgere vigtigt, at der er nogen, der påtager sig et (med)-ansvar for resultatet af samtalen – uanset om det så på overfladen er noget "faktuelt", eller om der er tale om noget, der vedrører en konkret sag. I et call-center får man ofte en tilfældig medarbejder, hver gang man ringer. Men det betyder, at borgeren har svært ved at forankre et ansvar for det der bliver sagt hos nogen. Det virker uforpligtende – måske også for borgeren selv. Idealet her ville være, at borgeren altid havde mulighed for at identificere og vende tilbage til den han havde talt med. (Der findes også tekniske løsninger, der kan bidrage til dette og/eller til at sikre kontinuitet i dialogen, selv om flere er involveret.)

6.5 Medarbejderne bør være bevidste om betoningen af magt- og medejerskab

En borger er ikke en kunde. Det er vigtigt, at medarbejderne forstår denne fundamentale forskel er det vigtigt, og hvad den betyder for deres praksis. Hver gang de taler med en borger, taler de på myndighedens og fællesskabets – og magtens vegne, også selv om den konkrete medarbejder ikke selv er bemyndiget til noget⁴⁴. Borgeren regner med, at han har talt med "kommunen" – med alt hvad det indebærer. Forvaltningslovens regler fx om vejledningspligt og god forvaltningsskik, må vel også som udgangspunkt gælde for call-centre. Hver gang medarbejderen taler med en borger, taler han med en, der har en "andel" i virksomheden (med en kunde-analogi, så taler han med en af aktionærene). Det er min opfattelse, at borgerne ofte er væsentligt mere bevidste om denne dobbelthed i relationen end medarbejderne, og det kan give problemer i kommunikationen, særligt når den kun har stemmen som medie.

For at opnå at disse kvaliteter også praktiseres, tror jeg desuden det er vigtigt at:

⁴⁴ Et problem der kun bliver yderligere kompliceret, hvis kommunerne begynder at etablere fælles call-centre eller leverer call-center services for hinanden. For hvem har så ansvaret for vejledningen? Hvem har så notatpligten, hvis en samtale berettiger, at den tages i anvendelse? Hvor skal borgeren så rette sin klage hen, hvis han er utilfreds med den måde, han er blevet behandlet på eller indholdet af de svar, han har fået? Hvordan sikrer man sammenhængen, når borgeren efterfølgende henvender sig personligt i forlængelse af de råd og den vejledning han har fået – et helt andet sted, men i den tro, at det var samme sted? Det er i hvert fald forhold, man skal være opmærksom på, hvis man begynder at løse call-center opgaver i fællesskab eller for hinanden.

6.6 Organisationen bør ikke (alene) måle og belønne medarbejderne ud fra kvantitative kriterier

I kommercielle call-centre er der ofte fokus på at få ekspederet så mange kald som muligt på så kort tid som muligt. Der kan fx være regler om, hvor længe en samtale må vare – og sanktioner, hvis den varer for længe. Der kan være belønninger for dem, der klarer flest samtaler. Et andet performance-forbedrende redskab kan være indbyrdes konkurrencer om, hvem der kan dække flest produktgrupper. Her er risikoen, at fokus bliver på mekanisk viden – uden indsigt. Hvis borgerne skal opleve en kvalitet i telefonbetjeningen, som gør, at den kan konkurrere med den personlige betjening, må der også fokus på andre ting, som fx den tidligere nævnte kvalitet i kommunikationen eller ”evnen til at afdække problemet”. Men det må nødvendigvis altid ske i en balance med rimelige krav om effektivitet. I nogle tilfælde vil det fx være fint, at målet er at være god til at afdække *at* der er et problem, der er større end det borgeren lige spørger om, og så sende disse henvendelser videre til en second-line, der særligt tager sig af sådanne samtaler.

6.7 Organisationen bør ikke lade ”brugertilfredshed” stå som den eneste, eller væsentligste kvalitetsparameter.

Hvis ellers ventetiden i telefonen ikke er alt for lang, så giver brugertilfredshedsmålinger i borgerservice-feltet som oftest meget positive resultater. Så positive at det indimellem kan være svært at lære noget af dem. Det er der flere grunde til, men en af dem er, at det ikke er alt, der er vigtigt borgeren nødvendigvis kan udtale sig om, eller som han kan udtale sig om i umiddelbar forlængelse af samtalen. Borgeren kan som oftest ikke udtale sig om den faglige kvalitet af betjeningen, eller om det der ikke blev spurgt om eller ikke sagt, men som kunne have været relevant. Hvad han derimod kan udtale sig om er, om han følte sig ordentligt behandlet og fik løst den umiddelbare opgave, han kom med. De andre – og nok så væsentlige – dimensioner kan kun bedømmes af andre fagfolk, fx gennem observationer og coaching, og det er da også min anbefaling, at man gør det. Problemet med måling af kvalitet bliver kun større, hvis man i call-centret måler med automatiske metoder (fx IVR⁴⁵). Her forsvinder muligheden for nuancer og overraskende perspektiver helt, og man får udelukkende svar ud fra sin egen forforståelse og på nogle få kvantitative parametre. Min anbefaling er derfor, at man i det mindst supplerer med periodiske interviewundersøgelser, hvor en udenforstående (og professionel) interviewer taler med borgere, der er blevet betjent i call-centret, gerne så tæt på samtalen som muligt.

7. Den kompetente borger

Undersøgelsen tegner et billede af borgerne som kompetente på deres eget liv og deres egne behov. I det omfang de mangler kompetencer for at kunne klare deres opgave uden personlig bistand, ser egentlige digitale kompetencer ud til at spille en mindre rolle, mens kvaliteten af det, der tilbydes på de forskellige kanaler formodentlig spiller en stor rolle. De borgere der mangler kommunikationskompetencer kan næppe bibringes disse i en medbetjening i borgerservice. De borgere der mangler domænekompetencer ville, på nær måske på skatteområdet, næppe have haft meget gavn af at få dem i skolen, længe før de – måske – fik brug for dem.

⁴⁵ Interactive Voice Response

Vi har de borgere vi har. Det er lettere at tage det som udgangspunkt og så sørge for, at kanaler og løsninger passer til borgerne som de er, end at forsøge at ændre på deres behov og kompetencer. Og selv om det måtte være muligt, så ville det nok tage længere tid, end vi havde lyst til at vente. Det er ikke borgerne der skal blive klogere på os, men os der skal blive klogere på borgerne.

Der er for mig ingen tvivl om, at en offentlig sektor, der forstår og tilpasser sig borgerens virkelighed, er en mere effektiv offentlig sektor. For det betyder ikke nødvendigvis, at man skal opfylde alle borgernes ønsker og behov, men at man kender disse ønsker og behov, så man kan foretage en reel og åben prioritering, og at man understøtter de behov man vælger at prioritere højt, på en ordentlig måde. Når det så oven i købet langt hen ad vejen ikke er noget, der kræver store investeringer, men "bare" kræver mere lydhørhed, respekt og omtanke – og en smule nytænkning, så var det måske en overvejelse værd at investere i?

Det kræver så også, at vi gør op med nogle af de myter, som efterhånden er kommet til at præge digitaliseringsdebatten. Rapporten har nævnt nogle få dem: at det er de digitale kompetencer eller borgernes dovenskab, der er problemet, eller at det er den personlige betjening, der er den store udfordring. Men der er mange andre sejlivede myter. Fx sættes digitaliseringen ofte op som et kvalitativt bedre alternativ til lange køer, sure skrankepaver, håbløse åbningstider og dårlig service. Når man spørger borgeren viser det sig bare, at de generelt er meget tilfredse med både ventetider, venlighed, åbningstider og servicekvalitet.,,

Lad mig slutte med tre opfordringer.

En opfordring til beslutningstagere i det offentlige og i it-branchen om at gøre op med myter og vanetænkning. Det er nødvendigt, hvis vi vil opnå de gevinster ved digitaliseringen, vi har så hårdt brug for i de kommende år.

En opfordring til dem, der i de kommende år skal definere kravene til de fremtidige digitale løsninger: stil krav til løsningernes mening og relevans for borgerne, stil krav om kommunikationsmæssig og "social" tilgængelighed. Og lad disse krav veje lige så tungt som kravene til løsningernes bureaukratiske og tekniske effektivitet.

Og endelig en opfordring til dem, der arbejder med kanalstrategier i det offentlige: Se ikke den personlige kanal bare som en omkostning, den kan også være en investering – i medborgerskab, tillid og accept. Og så udgør omkostningerne til den personlige kontakt jo også kun en mindre del af de samlede omkostninger ved borgerservice. Se heller ikke den personlige kanal som en residual-kanal, hvor de borgere, der slet ikke kan noget selv bliver taget hånd om. Alle borgere kan komme i situationer, hvor den eneste rigtige kanal, er den personlige, og hvornår det er, ved den kompetente borgerne bedre end det offentlige.

Referencer

- Ballerup Kommune** (2006): Borgertilfredshedsundersøgelse.
- Cooper**, Allan (2004): "The Inmates are Running the Asylum – Why High Tech Products Drive Us Crazy and How to Restore the Sanity". Sams Publishing.
- Danmarks Statistik** (2010): Befolkningens brug af it
- Daft**, Richard L & Lengel, Robert H.(1986): "Organizational Information Requirements, Media Richness and Structural Design". Management Science vol. 32, no.5 1986 pp. 554-572
- Deloitte Consulting** (2009): Notat vedrørende analyse af stordriftsfordele i kommunernes objektive sagsbehandling. Deloitte, København.
- Dervin**, Brenda og Foreman-Wernet, Lois (2003): Sense-Making Methodology Reader. Selected Writings of Brenda Dervin. Hampton Press. New Jersey
- Dwarf** (2010): "Whitepaper: Kommunal web-excellence – sådan gør de bedste kommuner, og de værste"
- Elster, Daniel (2009): Reason and Rationality. Princeton University Press. Princeton NJ.**
- Engberg**, Nanna & Klaus Silberbauer (2006): Personas til den fællesoffentlige borgerportal. Den Digitale Taskforce, København.
- Finansministeriet** (2011 under udarbejdelse): Fællesoffentlig Digitaliseringsstrategi, forventet udgivelse juni 2011:
- Glaser** Barney, G. & Anslem L. Strauss (1967): Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research. Sociology Press.
- Järvinen**, Margaretha & Mik-Meyer, Nanna (2003) (red.): At skabe en klient – institutionelle identiteter i socialt arbejde, Hans Reitzels forlag, København.
- Kanstrup**, Anne-Marie Anette Moss Nielsen og Tom Nyvang (2010): Digital Borgerservice fra et borgerperspektiv: En undersøgelse af borgernes oplevelser og holdninger til digital kommunikation med kommunen. Aalborg Universitet, e-Learning Lab, Institut for Kommunikation.
- KL** (2010): Fælleskommunal Digitaliseringsstrategi, København, KL:
- Kock**, Ned (2005): "Media Richness or Media Naturalness? – The Evolution of Our Biological Communication Apparatus and its Influence on Our Behaviour Towards E-Communication Tools", IEEE transactions on professional communications, Vol. 48, no. 2 2005.
- LKS** (2005): "Oversigt over livssituationer, eksempler på servicepakker". København, LKS.
http://www.borgerservicedanmark.dk/fileadmin/user_upload/documents/Opgaver_i_borgerservicecentre/Livssituationer_og_servicepakker.pdf
- MindLab** (2011): Væk med Bøvlet – Et bedre møde med det offentlige. Mindlab, København.
- Normann-Andersen**, Kim (2011): Kommunal borgerservice anno 2011: Frekvens og omkostninger for anvendelse af fysiske og digitale kanaler, CAICT COMMUNICATIONS 2011/1, Center for Applied ICT (CAICT), Copenhagen Business School (CBS)
- Rambøll Management & Dansk IT** (2009): IT i praksis
- Reeves**, Byron og Clifford Nass (1996): "The Media Equation – How People Treat Computers. Television and New Media Like Real People and Places". CLSI Publications.
- Skat** (2011): Skattespørgsmål og digitaliseringsperspektiver i Borgerservice. Skat, København, upubliceret.
- Skaarup**, Søren (2008): "Borgeren i Centrum – Borgerrollerne i kvalitetsreformens skær". Masterafhandling ved MPM studiet på Syddansk Universitet.
- Teknologisk Institut** (2005): Analyse af Danskernes IKT færdigheder (et meget grundigt review også af den internationale litteratur)
- Udbetaling Danmark** (2011): Helhedsorienteret vejledning, ydelsesvejledning, sagsspecifik rådgivning og borgernes medvirken. www.kl.dk/Imagevault/Images/id_46596/Imagevaulthandler.aspx

Bilag 1: Metode

Metodisk er undersøgelsen inspireret dels, som nævnt i afsnit 2.2 af "grounded theory", dels af Brenda Dervins "sense making methodology". Fra grounded-theory har jeg hentet et princip om at gå til et ubeskrevet felt med så få forudantagelser som muligt for så at sige at lade feltet tale for sig selv. Jeg har dog baseret undersøgelsen på et sæt veldefinerede forudantagelser, som har bidraget med en vis struktur til spørgerammen. Fra Sense Making metodologien har jeg hentet et fokus på at afdække, hvordan borgerne selv skaber mening i situationen, hvad der har betydning for dem, og hvilke kategorier og metoder de anvender i denne betydningsdannelse, ud fra den grundlæggende opfattelse at borgerne er "kloge" på deres eget liv.

Jeg har som nævnt taget udgangspunkt i nogle få forudantagelser om, hvad der kunne have betydning for borgernes aktive til- eller fravalg af den personlige kontakt:

- Borgerens historie
 - Tidligere erfaringer med den personlige kontakt.
 - Tidligere erfaringer med andre kanaler. Det behøver ikke nødvendigvis at være dårlige erfaringer.
- Borgerens digitale forudsætninger
 - Adgang til og rutine i at bruge nettet. Her er der tale om relativt objektive størrelser, uafhængigt af hvordan borgeren i øvrigt har det med at bruge nettet.
 - Har borgeren relativt nem adgang til nettet, når han har brug for det? Har han brugt nettet meget eller lidt og til hvad?
- Demografiske kriterier
 - Alder og uddannelse har fx betydning for, hvor digitale borgerne er (Se fx Teknologisk Institut 2005), men har det også betydning for, om borgerne vælger personlig betjening?

I denne sammenhæng er det vigtigt at huske, at de positive eller negative "erfaringer" både kan være personlige og anden eller tredje-hånds.

Operationalisering

På baggrund af disse få antagelser er spørgsmålene til borgerne delt op i 6 blokke (figur 2). Tre som undersøger valget af den personlige kanal og dets umiddelbare baggrund og kontekst, og tre som undersøger andre mere generelle faktorer, som ifølge hypoteserne kan have en betydning for valget af den personlige kanal.

Baggrund for henvendelsen	Valg af personlig kanal	Fravalg af andre kanaler
Erfaringer med Borgerservice i øvrigt		
Digitale erfaringer og adfærd		
Demografiske faktorer		

Fig.2: Undersøgelsens hovedelementer

Den samlede operationalisering og det komplette sæt af spørgsmål kan ses på side 73-74.

En del af spørgsmålene beder borgeren sætte ord på holdninger og følelser, hun formodentlig ikke tidligere har skullet udtrykke i ord. Denne verbalisering medfører, at holdningen i et vist omfang skabes i undersøgelses-konteksten. Var borgeren blevet spurgt om det samme fx af en bekendt, hjemme i dagligstuen, var holdningen blevet udtrykt anderledes. For at modvirke dette har jeg tilstræbt at formulere spørgsmålene i den åbne

del som temaer, så de så vidt muligt skaber en "neutral" ramme, som borgeren kan udfylde.

Hvad der ikke spørges om

Borgerens læsefærdighed og færdigheder i at håndtere abstrakte konstruktioner: som fx en blanket eller en brugergrænseflade, undersøges ikke direkte, selv om de må antages at have betydning for motivation til og udbytte ved at anvende selvbetjening. Sproglige færdigheder kan også have betydning for brug af et ikke-visuelt medie som telefonen. Er man sprogligt usikker, kan det være en hjælp at have visuel kommunikation som støtte. Disse faktorer inddrages dog i den "subjektive" kodning, i det omfang borgeren selv inddrager dem i sin fortælling.

Udvælgelse af respondenter

Borgerne er blevet spurgt, om de vil deltage, umiddelbart når de kom ind i borgerservice. Der er altså tale om en vis grad af selvseleksion, og metoden har nogle indbyggede selektionsmekanismer, som giver automatiske "skævheder" i respondentudvælgelsen:

- Borgere som sjældent kommer i borgerservice vil være underrepræsenterede i forhold til deres andel af befolkningen som helhed. Årsagen til at de sjældent kommer kan være, at de ikke har noget stort behov – og er derfor ikke en konsekvens af et kanalvalg, men det *kan* også være, at de i højere grad er digitale end andre borgere.
- Borgere som kommer i en pause fra arbejdet eller på vej til eller hjem fra arbejde må antages at have mere travlt og derfor være mindre tilbøjelige til at deltage i undersøgelsen. Dette kan betyde, at borgere i arbejde bliver underrepræsenterede.
- Borgere hvis ærinde er "følsomt" må antages at være mindre tilbøjelige til at lade sig interviewe end andre. Det kan fx være borgere, der kommer i forbindelse med sociale sager, i forbindelse med opkrævning af gæld til kommunen, eller fordi de ønsker at klage over noget. Det kan betyde at borgere med "tungere" sager – og her muligvis nogle af de såkaldt "svage" borgere, er underrepræsenterede i undersøgelsen.
- Endelig har jeg valgt kun i begrænset omfang at interviewe borgere, der kom for at forny pas eller kørekort, ud fra den betragtning, at det er ydelser, hvor personligt fremmøde altid er påkrævet, og hvor der ikke er alternative muligheder.

Den endelige sample er sammenlignet med demografiske data for kommunen og statistikdata for de samlede besøg i undersøgelsesperioden for at afsløre eventuelle markante skævheder i respondentudvælgelsen.

Afvikling af undersøgelsen

Undersøgelsen er gennemført i borgerservicecentret i Ballerup kommune over 9 dage i juni og august 2010.

Borgerne er så vidt muligt blevet interviewet, når de er kommet ind i borgerservice, men før de har trukket et nummer, ud fra den betragtning, at det kan blive borgerens tur midt i interviewet, og at interviewet derfor enten må afbrydes, eller borgerens ventetid må forøges, fordi han må trække et nyt nummer efter interviewet. En anden årsag til at foretage interviewene inden borgeren betjenes er, at hvad der er foregået i den faktiske betjening ikke har betydning for undersøgelsen, som alene fokuserer på baggrunden for borgerens forudgående valg.

Da en stor del af spørgsmålene er åbne og inviterer til at borgeren sætter ord på et aspekt af det personlige møde, og da netop borgernes egne formuleringer er væsentlige,

er interviewene med borgernes samtykke blevet optaget digitalt. Kun en enkelt borger har ikke ønsket dette, og her er der taget skriftligt referat.

Interviewene er foretaget som en dialog med borgerne med fokus på borgerens fortællinger og erfaringer, med de faktuelle spørgsmål som ramme. Jeg er ikke gået slavisk frem efter spørgerrammen, men har stillet spørgsmålene, hvor de faldt naturligt i samtalen. Ofte har borgeren selv besvaret nogle af spørgsmålene, før jeg nåede at stille dem.

Med interviewet forstyrrede jeg borgerne i hans egentlig ærinde, og præmissen har derfor været, at interviewet skulle være kort. Det har formodentlig været en væsentlig medvirkende årsag til, at så mange borgere indvilgede i at deltage og kun et fåtal af dem, jeg spurgte sagde nej. Interviewene har gennemsnitligt varet 4 minutter.

Kodning

Alle borgernes udsagn er blevet transskriberede i deres helhed, dog således at svarene på de "faktuelle" spørgsmål er registreret for sig og ikke som en del af transskriberingen. Efterfølgende er teksterne blevet gennemgået systematisk for at sikre, at alle svar på de faktuelle spørgsmål er registreret og registreret konsistent.

Kodningen er delt op i en "objektiv" og en "subjektiv" del. Den objektive kodning uddrager svar på faktuelle spørgsmål så som alder, årsag til henvendelsen, tidligere henvendelser, digitale erfaringer etc. Den "subjektive" kodning bygger på fortolkninger af borgerens udsagn og er foretaget iterativt, således at der ved flere gennemlæsninger i det samlede sæt af udsagn er identificeret gentagne temaer, som herefter er sat op som kodningskategorier. Alle udsagn er derefter kodet ud fra disse kategorier og en fornyet gennemlæsning af teksterne ud fra disse kodede kategorier har igen identificeret de mere overordnede temaer, som indgår i den endelige model i kapitel 5.

Statistisk bearbejdning

Statistiske metoder er først og fremmest blevet anvendt i forhold til sammenligningen mellem respondentmassen og kommunens/hele landets befolkning på de demografiske kriterier og den digitale "parathed"-skala. I den kvalitative del af undersøgelsen er statistik brugt med varsomhed til at angive størrelsesordner og tentative mønstre, ikke mindst fordi metoden ikke giver et solidt fundament for mere "hardcore" statistiske overvejelser.

Operationalisering og spørgsmål

Gruppe	#		Spørgsmål	Bemærkninger
Årsag til og baggrund for henvendelsen	1		Hvorfor kommer du her i dag?	Dette spørgsmål skal både afdække, hvilken ydelse/ydelser henvendelsen drejer sig om, og hvilken situation, som afføder henvendelsen, og som ydelse/ydelserne skal ses i sammenhæng med. De ydelser der registreres gennem undersøgelsen sammenholdes hvis muligt med data fra køsystemet for de dage undersøgelsen har løbet og med statistik for en længere periode for at kontrollere om nogle ydelsestyper er under-/ eller over-repræsenteret i samplen.
Baggrund for tilvalg af den personlige kanal	2		Hvorfor har du valgt at møde personligt op i dag?	
	3		Hvad er det vigtigste for dig ved netop den personlige kontakt i forhold til andre måder at kontakte kommunen på?	Hvis borgeren har brug for det hjælpes han på vej med følgende liste: telefon, brev eller internettet. Spørgsmålet formuleres konkret, alt efter hvilke andre kanaler borgeren har overvejet.
Baggrund for fravalg af andre kanaler	4		Har du overvejet andre veje i stedet for at møde op personligt?	Spørgsmålet formuleres konkret, alt efter hvilke andre kanaler borgeren har overvejet.
	5		Hvorfor valgte du det så fra?	
Tidligere erfaringer	6		Hvor mange gange har du været i kontakt med kommunen eller det offentlige i det hele taget i løbet af det seneste års tid – uanset måde?	Her spørges til erindringen som over så lang tid nødvendigvis må være upræcis, ikke bare i forhold til antal henvendelser, men også i forhold til hvilke kanaler, der blev anvendt til hvad og hvornår. Det er da heller ikke de statistiske data så meget som det er den historie borgeren fortæller, som er interessant, som baggrund for det aktuelle valg.
	7	Hvis 6 ≠ Ingen	Kan du huske hvad det var om?	Dette spørgsmål er nødvendigvis meget åbent, og går efter at få borgeren til at fortælle om evt. markante erfaringer med tidligere kontakter evt. på andre kanaler.
	8	Hvis 6 ≠ Ingen	Klarede du det da ved personlig henvendelse, eller brugte du andre måder?	Jeg forsøger her at afdække om markante erfaringer (positive eller negative) kan have længerevarende effekter på senere kanalvalg.
Borgerens digitale erfaringer og adfærd	9		Har du adgang til Internettet hjemmefra?	Jeg spørger ikke om adgang fra arbejdet, da adgang hjemmefra er udtrykt for et eksplicit valg fra borgeren side, og det er borgerens selvvalgte digitaliseringsadfærd jeg er interesseret i.
	10	Hvis 9 = ja	Hvor tit er du på internettet? (hver dag, ugentligt, sjældnere)	
	11		Har du netbank?	Selv om der er blevet længere mellem bankfilialerne er det dog stadig at aktivt tilvalg at have netbank og derfor et udtryk for digitaliserings "vilje".
	12		Har du digital signatur?	Jeg spørger til digital signatur, dels fordi NemID på det tidspunkt undersøgelsen blev gennemført endnu ikke var et rodfæstet begreb hos borgerne, dels fordi digital signatur var et eksplicit tilvalg for borgerne, hvilket NemID ikke er for de borgere der har netbank.
	13		Kan du huske hvad du har brugt	Dette spørgsmål supplerer spørgsmål 15 og har til formål at sætte gang i borgerens erindringer om

			den til?	tidligere brug af selvbetjening.
	14		Har du ellers betjent dig selv på nettet i forhold til det offentlige?	Borgerens hukommelse hjælpes på vej ved at spørge, om han har lavet skat på nettet. Hvis der var tale om et yngre menneske. spurgte jeg også om SU på nettet.
	15	14# aldrig	Hvad drejede det sig om?	Hvis borgeren ikke af sig selv nævnte det under spørgsmål 15.
Demografiske data	16		Må jeg spørge hvornår du er født?	Det er almindeligt antaget, at alder har positiv betydning for efterspørgslen efter ansigt-til-ansigt kommunikation og negativ betydning for efterspørgslen efter digital kommunikation.
	17		Må jeg spørge om hvilken uddannelse du har?	Parallelt med antagelsen om alderens betydning, er det ligeledes almindeligt antaget at uddannelsesniveau spiller en betydning
	18		Må jeg spørge om hvad du laver for tiden?	Der er en udbredt antagelse om, at borgere uden for arbejdsmarkedet efterspørger ATA mere end andre borgere.
	19		(Sproglige barrierer)	Jeg antager at borgere, som ikke har dansk som første sprog kan have et særligt behov for ansigt-til-ansigt kommunikation om emner de ikke er vant til at kommunikere om. Jeg har valgt ikke at undersøge dette gennem spørgsmål, både fordi det kan virke stødende på nogen, og fordi det er mere kompliceret end som så. Jeg medtager det derfor som en interviewer-vurdering, som måske kan give et fingerpeg, om der her måske er noget, der burde undersøges nærmere.

Tabel 6: Operationalisering og spørgeguide

Bilag 2: Oversigt over respondenter

Respondenter hvor referencenummeret er markeret, er citeret i undersøgelsen. Felter markeret med "-" betyder at denne information ikke blev givet i interviewet.

#	Køn	Alder	Sidst afsluttede uddannelse	Tilknytning til arbejdsmarkedet	Kommer for, ydelse	Digitaliseringsgrad
1	Kvinde	75	-	Pensionist	Pas	1
2	Kvinde	50	-	-	EU-Bevis	0
3	Kvinde	18	-	-	Pas	2
4	Mand	48	Psykiatrisk plejer og psykoterapeut	I arbejde	Sygedagpenge	3
5	Mand	46	Sygeplejerske	I arbejde	Kørekort	3
6	Kvinde	32	Cand.pæd.soc	I arbejde	Pas	2
7	Kvinde	20	Student	Studerende	Flytning	3
8	Kvinde	17	9. klasse	Studerende	Boliganvisning	0
9	Mand	20	-	-	Flytning, kontanthjælp	1
10	Kvinde	33	-	-	Pas	1
11	Mand	48	10. klasse	I arbejde	Separation (skal have blanket)	4
12	Kvinde	47	-	-	Visitation, flytning, varm mad, refusion for taxa.	0
13	Kvinde	29	Butik	-	Pas	3
14	Mand	70	-	Pensionist	Boliganvisning	2
15	Mand	67	Bogholder, gulvlægger	Efterløner	Boligsikring	3
16	Mand	46	Truckfører	Førtidspensionist	Flytning	2
17	Mand	78	Skrædder, kontorbetjent	Pensionist	Boligyldelse	0
18	Mand	27	9. klasse	-	Enkeltgyldelse	3
19	Mand	32	Student	-	Skat	3
20	Kvinde	55	Bogbinder	-	Skat (kopi af årsopgørelse)	0
21	Mand	25	9. Klasse	I arbejde	Ejendomsskat	3
22	Mand	20	Student	Under uddannelse	Flytning	4
23	Kvinde	70	Butik	Pensionist	Folkepension	0
24	Mand	32	Bagersvend	I arbejde	Skat (kopi af årsopgørelse)	1
25	Mand	20	HF	-	Skat	3
26	Mand	36	9. klasse	I arbejde	Sygedagpenge	1
27	Mand	65	-	-	EU-bevis	1
28	Kvinde	67	9. klasse	Hjemmegående husmor	Folkepension	0
29	Mand	24	Elektriker	-	Boligsikring	2
30	Kvinde	27	-	Førtidspensionist	Folkepension	0
31	Kvinde	43	Student	-	Skat	0
32	Mand	45	Maskinoperatør	Førtidspensionist	Boligsikring	0
33	Kvinde	35	Klinikassistent	I arbejde	Børnetilskud	4
34	Mand	72	9. klasse	Pensionist	Sygedagpenge, sundhedskort	5
35	Mand	32	Student	Under uddannelse	Flytning	3
36	Mand	34	Industrioperatør	Ledig	Skat (forskud)	1
37	Kvinde	30	Pædagog	-	Pladsanvisning	5
38	Kvinde	20	6. klasse	-	Flytning	1
39	Kvinde	44	Sosu-assistent	-	Sygedagpenge	2
40	Kvinde	23	9. klasse	På Barsel	Børnebidrag	0
41	Kvinde	24	Bioanalytiker	-	Flytning, boliganvisning	1

#	Køn	Alder	Sidst afsluttede uddannelse	Tilknytning til arbejdsmarkedet	Kommer for, ydelse	Digitaliseringsgrad
42	Kvinde	38	Student og HH	-	Skat (forskud)	2
43	Kvinde	21	Ergoterapeut	Under uddannelse	Flytning	3
44	Kvinde	65	-	Hjemmegående husmor	Folkepension	0
45	Kvinde	59	Butik	-	Boliganvisning	4
46	Kvinde	66	Kontor	Pensionist	Folkepension	0
47	Kvinde	66	Kontor	Pensionist	Folkepension boligydelse, skat	3
48	Mand	44	Automekaniker	-	Børnebidrag	5
49	Kvinde	77	7. klasse	Pensionist	Boligydelse	0
50	Kvinde	36	-	-	Boligsikring, Friplads	2
51	Mand	17	-	-	Flytning	1
52	Mand	28	IT-uddannet	Ledig	Friplads, boligstøtte	4
54	Mand	51	Forsvaret	I arbejde	Sygedagpenge	4
55	Kvinde	29	Student	Under uddannelse	Pas	4
56	Mand	78	Trafikkontrollør	Pensionist	Lægevalg	4
57	Mand	67	Købmand	Pensionist	Fodregning	0
58	Kvinde	32	Laborant	I arbejde	Barseldagpenge	2
59	Mand	19	10. klasse, teknisk skole grundforløb som tømrer	Ledig	Kontanthjælp	3
60	Kvinde	45	Sosu-hjælper og smørrebrødsjomfru	-	Skat (forskud)	2
61	Kvinde	51	Pædagog	I arbejde	Ledighedsydelse	4
62	Mand	24	10. klasse	Under uddannelse	Boliganvisning	4
63	Mand	39	Maskinarbejder	-	Skat (kopi af årsopgørelse)	2
65	Mand	21	10. klasse	Under uddannelse	Skat (kopi af årsopgørelse)	2
66	Mand	65	9. klasse	Pensionist	Folkepension	0
67	Mand	61	Tømrermester	Ledig	Skat	3
68	Kvinde	48	Pædagog	-	Kørekort	5
69	Mand	20	9. klasse	Under uddannelse	Skat	2
70	Kvinde	23	9. Klasse	I arbejde	Sygedagpenge	3
71	Kvinde	40	Socialpædagog	Barsel	Barseldagpenge	1
72	Kvinde	38	Sosu-assistent	Barsel	Friplads, boligstøtte	2
73	Kvinde	60	Frisør, kontor	Efterløner	Boligsikring	3
74	Kvinde	25	10. klasse	Ledig	Flytning, indskudslån, friplads	3
75	Mand	25	-	I arbejde	Flytning, boligstøtte	1
76	Kvinde	23	HG, 1 år	Ledig	Kontanthjælp (enkeltydelse)	2
77	Kvinde	47	Forsikringsbranchen	I arbejde	Børnebidrag	2
78	Kvinde	64	Nørdler, gartnermedhjælper, rengøringsmedarbejder	Førtidspensionist	Boligsikring	0
79	Kvinde	31	Fysioterapeut	I arbejde	Børnetilskud, flytte manden	5
80	Kvinde	63	Bankassistent	Efterløner	Medicintilskud	5
81	Mand	73	Typograf	Pensionist	Boligsikring	2
82	Kvinde	21	Student	Under uddannelse	Boligsikring	5
83	Kvinde	55	-	Førtidspensionist	Boliganvisning	1
84	Mand	77	Murermester	Pensionist	Folkepension (helbredstilskud)	0
85	Mand	19	Tømrer (uddannelse afbrudt)	Ledig	Skat (forskud)	1

#	Køn	Alder	Sidst afsluttede uddannelse	Tilknytning til arbejdsmarkedet	Kommer for, ydelse	Digitaliseringsgrad
86	Kvinde	37	Lære	I arbejde	Barseldagpenge	4
87	Kvinde	65	Pædagog	Pensionist	Boligsikring	3
88	Kvinde	27	HG	I arbejde	Fødselsanmeldelse	2
89	Mand	70	9. klasse (selvstændig)	Pensionist	Folkepension (ændring)	0
90	Kvinde	41	Ernæringsassistent	-	Sygedagpenge	1
91	Kvinde	32	-	I arbejde	Børnetilskud	1
92	Mand	39	Civilingeniør	I arbejde	Skat	2
93	Kvinde	76	Oldfrue	Pensionist	Refusion af lægeregning	2
94	Kvinde	72	Damefrisør	Pensionist	Boliganvisning	1
95	Kvinde	25	Kontor	I arbejde	Flytning, boliganvisning	4
96	Kvinde	33	Merkonom i regnskab	På Barsel	Pladsanvisning, barseldagpenge	4
97	Mand	37	Student	Under uddannelse	Boliganvisning, pladsanvisning	4
98	Kvinde	60	Syerske og tilskærer, sosu-hjælper	I arbejde	Flytning	2
99	Kvinde	67	Kontor	Pensionist	Boligydelse	1
100	Mand	66	Automekaniker	Pensionist	Flytning, boligydelse, indskudslån	1
101	Mand	33	VVS-montør	Ledig	Sygedagpenge	1
102	Mand	23	Student	Under uddannelse	Vielse	4
103	Kvinde	29	Pædagog	I arbejde	Boligsikring	2
105	Kvinde	73	-	Pensionist	Skat	2
106	Kvinde	18	-	-	Job og Familie	1
107	Kvinde	22	HG	Under uddannelse	Flytning	4
108	Kvinde	20	10. klasse	Ledig	Kontanthjælp (medicintilskud)	2
109	Kvinde	66	Bogholder	Pensionist	Fodregning	1
110	Mand	82	Revisor	Pensionist	Folkepension	4
112	Kvinde	42	10. klasse	Førtidspensionist	Boliganvisning	3
113	Kvinde	36	HG	Ledig	Kontanthjælp	3
114	Mand	68	Forsikringsbranchen	Pensionist	Folkepension	3
115	Mand	27	Frisør	Selvstændig	Sygedagpenge	4
116	Mand	65	Gartner	Pensionist	Boligydelse	5
118	Kvinde	72	Guldsmedeekspedient	Pensionist	Boligsikring	1
119	Kvinde	59	Pædagog	Førtidspensionist	Førtidspension	4
120	Kvinde	65	Kontor	Efterløner	Folkepension	1
121	Kvinde	23	9. klasse	-	Sundhedskort, nyt	4
122	Kvinde	65	Pædagog	Pensionist	Flytning	2
123	Kvinde	22	-	Ledig	Medicintilskud	5
124	Kvinde	85	Telefonist i KTAS	Pensionist	Folkepension ("Feriepenge")	1
125	Mand	70	frisør	Pensionist	Kørekort	2
126	Kvinde	44	Kontor	I arbejde	Sundhedskort, nyt	5
127	Mand	29	Butik, stilladsarbejder	I arbejde	Flytning, skat (forsud: befordringsfradrag)	2
127B	Mand	23	Stilladsarbejder	I arbejde	Pas	2
128	Mand	24	HH	-	Flytning	2
129	Kvinde	57	Kontor	Førtidspensionist	Tilskud til briller	0
130	Mand	45	Lastvognschauffør	I arbejde	Kontanthjælp (enkeltydelse)	3
131	Mand	43	-	Pensionist	Folkepension (Varmetilæg)	0

#	Køn	Alder	Sidst afsluttede uddannelse	Tilknytning til arbejdsmarkedet	Kommer for, ydelse	Digitaliseringsgrad
132	Kvinde	69	Butik	Pensionist	Folkepension (Varmetil-læg)	4
133	Kvinde	67	Pædagog	I arbejde	Skat	2
134	Kvinde	26	9. klasse	I arbejde	Boliganvisning	3
135	Kvinde	22	Student	Under uddannelse	Flytning, kontanthjælp	1
136	Mand	63	Ingeniør	I arbejde	Folkeregister (adressefo-rspørgsel)	5
137	Kvinde	18	9. klasse	Under uddannelse	Flytning	2
138	Mand	30	Lære	I arbejde	Boliganvisning	5
139	Kvinde	23	Student	Under uddannelse	Flytning	4
140	Mand	29	Fysiker	I arbejde	Pas, vielse	4
141	Kvinde	25	Student	Under uddannelse	Kontanthjælp (Enkelt-ydelse)	3
143	Kvinde	27	Student	Under uddannelse	-	3

Tablet 7: Respondentfortegnelse. Når nummereringen er højere end antallet af respondenter (som er 138) skyldes det, at et antal interview ikke er taget med i undersøgelsen, fordi den tekniske kvalitet af optagelserne betød, at de ikke kunne anvendes.

Om forfatteren

Jeg har beskæftiget mig med digitalisering og borgerbetjening i det offentlige i mere end 25 år. I Statens Information var jeg i firserne og halvfemserne blandt andet med til at udvikle de første digitale blanketløsninger og de første borgerrettede online tjenester. I Forskningsministeriet havde jeg ansvaret for de dele af regeringens it-handlingsplaner, som handlede om offentlig information, kultur og medier, og jeg var her blandt andet med til at udvikle danmark.dk og elektronisk Statstidende. I Saxo Bank var jeg ansvarlig for web- og medieudvikling og design, og i Albertslund kommune har jeg arbejdet med borgerservice og digitalisering. Fra august 2011 og tre år frem, arbejder jeg videre med de grundlæggende spørgsmål som er rejst i denne rapport. Det sker i et PhD projekt i samarbejde med NNIT og institut for Statskundskab på SDU.

