

1	INDLEDNING	3
2	PROBLEMFORMULERING	4
2.1	SOCIOLOGISK HORISONT	4
2.2	PROBLEMSTILLING	9
2.2.1	Begrebsafklaring	10
2.3	PROBLEMFELT	11
2.3.1	Strategi for digitalisering af forvaltningen	12
2.3.2	Digitaliseringens betingelser og praktiske konsekvenser for de enkelte forvaltninger	15
2.3.3	Valg af undersøgelsesområde	16
2.3.4	Afgrænsning	16
2.4	TEORI.....	18
2.5	METODE	18
2.6	UNDERSØGELSE FOKUS	18
3	METODE.....	20
3.1	METODISKE OVERVEJELSER	21
3.1.1	Metoder til dataindsamling.....	21
3.1.2	Gyldighed.....	24
3.1.3	Pålidelighed.....	24
3.1.4	Analytisk generalisering	25
3.2	METODISK PRAKSIS	26
3.2.1	Design	26
3.2.2	Empiri	35
3.2.3	Metodekritik	37
4	TEORI.....	38
4.1	SYSTEMTEORI.....	39
4.1.1	Sociale systemer og deres omverden	39
4.1.2	Kommunikation imellem mennesker og maskiner	40
4.2	ANT	50
5	ANALYSE.....	55
5.1	FORDELE VED DIGITAL OG PERSON KOMMUNIKATION	56
5.1.1	Tillid og mistillid til systemerne	56
5.1.2	Kvalitet og effektivitet.....	60
5.1.3	Systemteoretisk delkonklusion	70
5.1.4	Blinde vinkler.....	72
5.2	OVERSÆTTELSE IMELLEM KOMMUNIKATIONER OG HANDLINGER	74
5.2.1	Den nationale strategi	75
5.2.2	Odder kommunes it-strategi	77
5.2.3	Medarbejderes oversættelse af digitaliseringen for borgere.....	83
5.2.4	Borgernes oversættelse af krav i forbindelse med digitaliseringen.....	88
5.2.5	Oversættelserne mellem aktørerne i kollektivet.....	91
5.3	ALTERNATIVT TEORETISK REDSKAB	95
6	KONKLUSION	97
7	LITTERATUR.....	101

Fordele ved digital og person kommunikation i forvaltningen og aktører, der tager ansvar i digitaliseringen

7.1	HJEMMESIDER.....	103
8	ABSTRACT.....	105

1 Indledning

Min oprindelige interesse for emnet skyldes en tese om, at der ikke er blik for forskellen mellem kommunikation med en person og digital kommunikation i store digitaliseringsprojekter, som skal supplere kommunikation med personer. Digitalisering betyder nye kommunikationsformer, og det gør en forskel for kommunikation hvilket medie den gennemføres i. Spørgsmålet er hvilke forskelle og hvorfor er det interessant.

Igennem tiden har der været flere dommedagsprofetier for eksisterende medier, når nye dukkede op. Avisen er som medie blevet truet på livet af radioen, siden er både avismediet og radiomediet blevet truet af tv-mediet, og nu er det Internettet, som truer alle tre tidligere medier. De gamle medier eksisterer imidlertid stadig trods mange års konkurrence fra udviklingen. Det kan skyldes, at mennesker er vanemennesker og ikke bare sådan lige ændrer adfærd. Men jeg tror snarere, at det skyldes, at hvert medie har sine kvaliteter. Derfor mener jeg, der er grund til at fokusere på kvaliteterne i de digitale systemer og kvaliteterne af det, de skal supplere især i forbindelse med digitalisering af kommunikation. Digitale systemer skal netop supplere og ikke kun erstatte tidligere funktioner i en institution, for at både de gamle og de nye systemer kommer til deres ret er det derfor nødvendigt med indsigt i hvilke kvaliteter, der er særegne for *begge* systemer.

Forvaltningen i Danmark er i gang med en omfattende digitalisering. Digitale selvbetjeningsløsninger kommer dermed til at supplere kommunikation mellem borgere og forvaltning. Forvaltningen er borgernes indgang til offentlig service, derfor er det relevant at kombinere implementeringen af de digitale systemer med viden om hvad kommunikationssystemerne kan bedst for at klæde borgerne på til at vælge mellem systemerne. Det kan jo være heldigt at hvert system har sine kvaliteter, og at der derfor ligefrem er fordele for både kvalitet og effektivitet i sagsbehandlingen, ved at vælge det mest anvendelige system.

Der er et andet problem for forvaltningens digitalisering, som jeg også mener, der er grund til at undersøge konsekvensen af. Forvaltningens digitalisering er nemlig ikke en politisk besluttet proces, derfor er det relevant også at undersøge hvem der så tager ansvar i digitaliseringen og hvordan digitaliseringen kan påvirkes.

2 Problemformulering

Specialet undersøger digitaliseringen af den offentlige forvaltning med udgangspunkt i ovenstående problematiseringer. Som indgang til undersøgelsen, kastes et blik på sociologiske teorier, der undersøger forhold mellem teknologi og samfund.

2.1 Sociologisk horisont

Kommunikationsteknologien giver kommunikation nye muligheder og betingelser. Et af de få omfattende sociologiske bidrag til at forstå teknologisering sociologisk er Manuel Castells teori Netværkssamfundet. Teorien beskæftiger sig med teknologiens historiske og empiriske udvikling, og skaber et teoretisk paradigme for teknologisk udvikling, som er anvendeligt for forståelsen af teknologiens vilkår. Castells teoretiske paradigme og paradigmets relation til specialet præsenteres i det følgende.

I Netværkssamfundets første bind argumenterer Castells for, hvad der har muliggjort den teknologiske udvikling og givet den et uensartet forløb med op og nedgangsperioder i forskellige områder fordelt over tid. Argumentet går på, at disse perioder indirekte kan være påvirket af kulturelle træk, men grundlæggende ifølge Castells må tilskrives den direkte statslige styring af teknologiudviklingen. Castells' udlægning tager derfor afstand til en klassisk sociologisk forståelse af særlige kulturelle betingelser for den vestlige industri og teknologi og ikke mindst kapitalisme.

Der er visse teknologiformer, som kan vriste sig fri af statsstyringen. En teknologiform som ikke er forblevet statskontrolleret er kommunikationsteknologien, der fungerer autonomt - dog indenfor kapitalmarkedets logik. Internettet er et godt eksempel på autonom teknologi; det blev oprindeligt skabt som et internt kommunikationssystem til den Amerikanske hær ARPANET. For tolv år siden solgte den Amerikanske stat den sidste kontrolmulighed i ICANN til private virksomheder og organisationer (Castells 2003:38).

Kommunikationsteknologiens udvikling i takt med den løbende selvstændiggørelse er under betingelse af markedet baseret på teknologiske og økonomiske muligheder. Det teoretiske paradigme, som Castells opererer med - og som specialet også befinder sig

indenfor rammerne af - er derfor det teknisk økonomiske paradigme, som er en videreudvikling af Thomas Kuhns idé om videnskabelige revolutioner.

Et teknisk-økonomisk paradigme er en gruppe gensidigt forbundne tekniske, organisatoriske og ledelsesmæssige nyskabelser, hvis fordele er at finde ikke blot i et nyt udbud af produkter og systemer, men først og fremmest i dynamikken i den relative omkostningsstruktur for alle mulige produktionsinput. *I hvert enkelt nyt paradigme kan en ressource eller en gruppe ressourcer beskrives som paradigmets »nøglefaktor«, idet den er kendetegnet ved faldende pris og voksende tilgængelighed.* Det nuværende paradigmeskift kan anskues som et skift fra en teknologi baseret primært på billige energiresourcer til en teknologi *primært baseret på billig input af information som følge af fremskridt inden for den mikroelektriske teknologi og telekommunikation.* (Castells 2003: 57).

Økonomien er en af de væsentligste ydre rammer for udvikling i kommunikationsteknologien og sammenhængen mellem teknologi og økonomi er væsentlig for specialets forudsætninger. Det er en forudsætning for digitalisering af den Offentlige Forvaltning, at borgere har adgang til de digitale muligheder, og digitaliseringens succes er betinget af, at flere anvender kommunikationsteknologien. Muligheden for det er baseret på muligheden for billigt input; løsningerne skal have ekstremt meget input for at være dækkende for forvaltningen.

Jeg er bevidst om sammenhængen mellem digitalisering af forvaltningen og andre områder indenfor paradigmet. Det er med dette udgangspunkt, at jeg opstiller forudsætninger for feltet i specialet, hvor det for eksempel er den økonomiske udvikling, der er forudsætning for at flere får adgang til den nødvendige teknologi. Udviklingen i forbindelse med kommunikationsteknologiens tilgængelighed berører det paradigmeskift, som Castells kalder skiftet fra billige energiresourcer til billig input af information.

En forudsætning for succes med digitalisering af forvaltningen er som før nævnt at de digitale muligheder anvendes. Anvendelsen er igen forudsat af tilgængelighed, som er forudsat af økonomi. Derudover er anvendelse af digitale systemer også baseret på forskelle mellem ansigt til ansigt kommunikation og digital kommunikation; at anvende digital forvaltning kræver for eksempel viden om, hvordan en computer fungerer. Desuden er der noget grundlæggende forskelligt ved kommunikation imellem mennesker, der taler og kommunikation imellem et menneske og forvaltningen via et tastatur og en mus på en computer. Det følgende er derfor en undersøgelse af en række sociologiske teorisers beskrivelse af problemfeltet i kølvandet af et skift fra kommunikation med

personer til digital kommunikation. Teorierne skal kaste lys over, hvilke implikationer digitalisering af forvaltningen kan have.

Den engelske sociolog Anthony Giddens undersøger forholdet mellem ansigtsløse og ansigt til ansigt relationer som led i undersøgelsen af tillid i modernitetens dynamik (Giddens 1996). I sin beskrivelse af det modernes dynamik understreger Giddens betydningen af en acceleration i rummets og tidens udstrækning. Grundlaget for tiden og rummets accelererende udstrækning er udlejningsmekanismer, gennem hvilke "sociale relationer "løftes ud" af lokale sammenhænge og reartikuleres på tværs af uafgrænsede tid-rum-områder." (Giddens 1996: 30). Udlejringsmekanismerne fungerer som symbolske tegn som for eksempel penge og som ekspertsystemer som for eksempel lægevidenskab eller naturvidenskab, der gennemsyrrer alt i den moderne verden og sætter tid og rum i parentes, fordi de er baseret på viden, der gælder uafhængigt af dem, der anvender dem. Giddens nævner fx lægen, rådgiveren, ingeniøren og teknikeren som eksempler på og repræsentanter for ekspertsystemer. Ekspertsystemerne kan have et ansigt, men kan også være ansigtsløse relationer, hvilket betyder at der er to forskellige tillidsrelationer til at håndtere forskellene. De symbolske tegn er også afhængige af tillid, som for penges vedkommende er baseret på tilliden til økonomiske ekspertsystemer.

Områderne i ekspertsystemerne er specialiserede, men trænger ind i det enkelte menneskes personlige liv og sociale relationer, og anvendelsen af dem afhænger grundlæggende af tillid. *"Tillid forudsætter, at man kaster sig ud i forpligtigelse – en art "tro", som ikke kan reduceres. Den er særligt relateret til fraværet i tid og rum samt til uvidenhed."* (Giddens 1996: 31). Tvivl og angst håndteres ved hjælp af tillid til forskellige systemer. Helt kort er tillid baseret på rutiner, der er styret af selvets reflektive projekt. Når hverdagen er styret af rutinemæssige handleformer, skabes der ubevidst en ontologisk ramme omkring tilværelsen. Rammen giver svar på eksistentielle spørgsmål, som mennesker nødvendigvis må forholde sig til, og opfattes som et stabilt holdepunkt i tilværelsen. Tilværelsen er dog ikke nødvendigvis stabil, og den ontologiske sikkerhed er skrøbelig. (Giddens 1996: 196).

Giddens udgav denne teori i 1991 på engelsk, og altså før Internettet var fuldstændigt offentliggjort, og dengang mobiltelefonen vejede ca. 1 kg. Han beskæftiger sig derfor ikke med den moderne teknologi, som gør det muligt at gennemføre digitalisering af forvaltningen, men den kommunikations teknologiske udvikling falder let ind under betegnelsen ekspertsystemer. Internettet kan præges men er så omfattende at det er

udenfor kontrol¹. Til gengæld har brugere for eksempel slet ingen indflydelse på de offentlige selvbetjeningsløsninger, som er en del af den digitale forvaltning. Samtidig er der iboende i digitaliseringen af den offentlige forvaltning et skift fra ansigt relationer til ansigtsløse relationer. Giddens pointe, der er vigtig at tage med fra 1991, er at systemernes succes afhænger af tillid til systemerne eller relationerne. Tilliden kommer fra individer og er baseret på rutiner. I forbindelse med digitalisering af forvaltningen kan det derfor betragtes som et problem, hvis brugere ikke har rutine i at anvende digitale systemer, fordi de derfor ikke har haft mulighed for at samle tillid til de digitale medier, som digitaliseringen af forvaltningen baseres på.

Niklas Luhmann er systemteoretiker og arbejder med tillid og mistillid som rationelle mekanismer til reduktion af kompleksitet. Hos Luhmann er tillid og mistillid en mekanisme, som er nødvendig, for at individet kan fungere i den sociale orden. Rationel tillid er en social aktørs suspendering af tvivl overfor en anden aktør eller en ide, altså at en aktør godtager en anden aktør, eller en anden aktørs ide, som gangbar, kompetent, god, ærlig eller sand. Tilliden kan siges at have i hvert fald tre funktioner i det sociale rum: Den gør sociale handlinger forudsigelige, den skaber en fornemmelse af sammenhørighed, og den gør det nemmere at arbejde sammen².

Habermas anlægger en anden optik på disse forhindringer ved overgang fra et personligt kommunikationssystem til et ikke-personligt i sin koloniseringstese. Ifølge Habermas er afkoblingen mellem livsverden og system todimensional (stratificering og segmentering). De sociale strukturer går fra umiddelbart at være til stede (pregiven) i livsverdenen til at være systeminducerede. På den anden akse går systemmekanismerne fra primært at være udvekslingsmekanismer (exchange mechanisms) til at være magtmekanismer og tilbage til at være symbolske udvekslingsmekanismer igennem systemets inducering af styringsmedier. Alt dette reducerer livsverdenen. Livsverdenens grænser er porøse og kan ikke transcenderes, da en sådan transcendens eller differentiering altid fører til en reduktion af livsverdenens rum. Det er bl.a. derfor, Habermas kritiserer Luhmann og til dels Parsons for, at de i deres beskrivelser af det sociale, som et selvstændigt og lukket område i forhold til fx systemet eller medier overser, at dette er en socialpatologisk tilstand affødt af systemets udkobling (Habermas 1987).

The uncoupling of system and lifeworld is experienced in modern society as a particular kind of objectification: the social system definitely bursts out of the horizon of the lifeworld, escapes from the intuitive

¹ Der er dog eksempler på at nationer censurerer Internettet, for eksempel i Kina.

² Luhmanns tillidsbegreb uddybes i teoriafsnittet.

knowledge of everyday communicative practice, and is henceforth accessible only to the counterintuitive knowledge of the social sciences developing since the eighteenth century (Habermas 1987: 173).

Bemærk, at denne proces fører til en reduktion af livsverdenen modsat Luhmanns systemteori, hvor en ydre stigning i kompleksitet fører til en stigning i indre kompleksitet pga. mulighedsoverskud. Hos Habermas sker den ydre differentiering på bekostning af livsverdenens struktur og kompleksitet. Samtidigt koloniseres livsverdenens symbolik af systemernes. De nye styringsmedier - som penge - bliver en form for rationalitet i sig selv, og deres meningssymbolik invaderer en lang række livsverdenssfærer, såsom kunsten, personlighedsstrukturer og den enkelte aktørs relation til sine omgivelser. Hvad der før var naturligt forekommende og normativt funderede handlinger, bliver nu medieret over pengemediet og afskæres derfor fra dets normative eller kommunikative indhold og reduceres til rent strategiske handlinger (Habermas 1987: 174). Dette gælder dog ikke kun for pengemediet, medietiseringen (mediatizing) er grundlæggende. De fra livsverdenen løsrevne systemstrukturer kan rette deres imperative styrke imod livsverdenen, systemstrukturerne påtvinger dermed livsverdenen krav om rationalisering. Hvor der i stammesamfund var en strukturel kobling imellem handlinger og system, er der i moderne samfund i stedet en instrumentalisering af en kommunikativ livsverden. Medieseringen er blot det tydeligste symptom på denne kolonisering med afbrækningen af udvalgte dele af livsverdenen og dens derefter følgende transformation til medier.

The reproductive constraints that *instrumentalize* a lifeworld without weakening the illusion of self-sufficiency have to hide, so to speak in pores of communicative action. That gives rise to a *structural violence* that without becoming manifest as such, takes hold of the forms of intersubjectivity of possible understanding. Structural violence is exercised by the way of systematic restrictions of communicative action; distortion is anchored in the formal conditions of communicative action in such a way that the interrelation of the objective, social, and subjective worlds get prejudged for participants in typical fashion (Habermas 1987: 187).

Hvad der tidligere henlå under skjult strategisk handlen og ubevidst strategisk handlen, skal ikke kun forstås som en patologisk tilstand for den enkelte, men er i stedet en socialpatologisk tilstand forårsaget af systemets vold imod den kommunikative handlens strukturer og systemlogikkens indlejring i rationalitetskriterierne. Med Habermas' perspektiv problematiseres det, hvilken rolle digitalisering af forvaltningen spiller i forhold til systemets kolonisering af livsverdenen, og om digitalisering over en ny grad af symbolsk vold igennem et systemisk forvrænget kommunikations perspektiv.

Der er således forskellige bud fra forskellige sociologiske teoretikere, på digitaliseringens betydning for mennesker og sociale relationer. Manuel Castells undersøger hvordan de digitale kommunikationsmuligheder har bevæget sig fra at være statskontrollerede til at være overladt til markeds kræfterne, hvilket har betydet hastig udvikling af digitaliseringens muligheder. Giddens undersøger hvordan tillidsrelationer ændrer karakter når de mister deres 'ansigt'. For Jürgen Habermas er problemet med digitaliseringen langt større end forskellen for mulighederne i kommunikationer. Digitaliseringen kan analyseres som led i systemets kolonisering af livsverden, det betyder ureflekteret ændring i livspraksis i sociale domæner og fortrængning af livsverden på bekostning af systemet.

Specialets vinkel på digital kommunikation tager udgangspunkt i antagelsen, at der er forskel mellem digital og person kommunikation. Forskellen mellem systemernes muligheder og betingelser er derfor interessant at undersøge. Derudover er det interessant, at forvaltningen indfører en ny kommunikationsform, som muligvis giver kommunikation med forvaltningen nye muligheder og betingelser, uden at denne ændring er blevet behandlet politisk.

2.2 Problemstilling

Specialet indeholder to overordnede vinkler på digital forvaltning. Den første vinkel skal undersøge mulighederne i digital kommunikation forhold til kommunikation med en person, som det beskrives af borgere og medarbejdere i borgerservice i Odder Kommune. Mulighederne som de opfattes sammenlignes med systemteoretiske betingelser for kommunikation for at finde ud af, om systemteorien kan belyse effektiviteten og kvaliteten³ i både person og digital kommunikation. Den anden vinkel undersøger med inspiration fra Actor Network Theory, hvordan digital forvaltning oversættes gennem mange led: Fra national strategi til kommunal strategi og videre til kommunal handling gennem medarbejdere og borgere og omvendt, og endelig hvordan kontroverser i forbindelse med oversættelserne løses.

³ Kvalitet og effektivitet (og udvikling af god service og effektivitet på baggrund af fællesoffentligt samarbejde) undersøges, fordi det er hovedindsatsområderne i den nationale strategi for digitalisering af forvaltningen. Strategien præsenteres i næste afsnit (2.3).

På baggrund af undersøgelse af mulighederne, som de opleves af borgere og medarbejdere i borgerservice og systemteoretiske betingelser for digital og person kommunikation undersøges det:

Hvilke fordele er der ved personlig og digital kommunikation, og hvordan kan fordelene bruges i digitaliseringen?

Digitaliseringen af den offentlige forvaltning er ikke politisk besluttet i folketinget, men en administrativ beslutning i forvaltningen mellem Kommunernes Landsforening, Danske Regioner og It- og Telestyrelsen (sidste under videnskabsministeriet). Det er problematisk at digitaliseringen mangler et demokratisk udgangspunkt, hvis digitaliseringen får indflydelse på borgernes muligheder for og tilgang til den offentlige service.

Min indledende oplevelse af, at der må være forskel på kommunikationsmulighederne med en person og med en digital enhed i forvaltningen, gør, at det er interessant at undersøge, hvem der egentlig har indflydelse på digitaliseringen af forvaltningen når den nu ikke er politisk besluttet, og hvilken indflydelse de forskellige aktører har. Gennem analyse af oversættelser mellem kommunikation og handling i forbindelse med digitalisering af forvaltningen undersøges det:

Hvilke aktører uddeler og tager ansvar i digitalisering af forvaltningen, og hvordan kan digitaliseringen påvirkes?

2.2.1 Begrebsafklaring

For at præcisere hvad der forstås ved begreberne oversættelser, kontroverser og løsninger, og hvordan de anvendes i specialet, følger her en kort begrebsafklaring. Begreberne stammer fra Actor Network Theory som blandt andet er udviklet af Bruno Latour (Latour 2005).

Oversættelser (også kaldet translationer) er forbindelser mellem aktører, der gør en forskel. Latour kalder forskellen for en mediering. Der findes også forbindelser mellem aktører, der ikke gør en forskel, men som blot transporterer information; eksempelvis en telefon, der virker korrekt. Forbindelser, der ikke gør en forskel, kaldes intermediatorer, og er ikke interessante for sociologien. Det, der kan gøre en forskel i en telefon-samtale, er dem, der taler sammen: måden de udtrykker sig på, deres sproglige tolkninger eller i øvrigt telefonen, hvis den ikke virker som den skal, i så fald ændrer den karakter fra intermediator til mediator. Det væsentlige ved oversættelserne, som undersøges, er altså, at de gør en forskel mellem enheder; enhederne bidrager med noget, der ændrer status quo.

Latour mener, at det er aktørernes egen opgave at arrangere og strukturere den sociale verden, og at det netop er det, der foregår gennem oversættelser. Derfor er det sociologens rolle at lade aktørerne udfolde deres egne kontroverser i forbindelse med deres oversættelser og beskrive deres løsninger (Latour 2005-2:23). Aktørernes løsninger er dem, der strukturerer deres sociale verden. Nogle løsninger er midlertidige og andre opretholdes og stabiliseres.

Sociologiens undersøgelsesområde er således i følge Latour de flygtige relationer imellem aktører, der gør en forskel, og som opstår, når aktørerne selv skal løse en konflikt og opretholde løsningen. Konflikten eller kontroversen kan i den forstand være over hvad som helst. Pointen er, at det er interessant at følge løsningen af kontroversen, fordi den viser, hvordan aktørerne strukturerer deres sociale verden.

Det er tilladt også som ANT sociolog at blive indigneret over sociale forhold og vælge at undersøge en kontrovers sociologisk på grund af personlig interesse, det er svært at undgå. Jeg har for eksempel valgt at undersøge digitalisering af forvaltningen i specialet, fordi jeg tror, det kan skabe kontroverser at skifte fra et kommunikationssystem til et andet i forvaltningen i Danmark, som skal være tilgængelig for hele befolkningen. Jeg ved dog ikke, om det er sandsynligt at finde nogen kontroverser eller hvad kontroverserne bygger på. Om der findes kontroverser, hvad de består af og hvordan de løses, er altid op til aktørerne at vurdere. Det er sociologiens rolle at lokalisere forhold, der er interessante at undersøge og beskrive kontroverser og løsninger, der udspiller sig der.

2.3 Problemfelt

Specialets problemfelt er digitalisering af den offentlige sektor. For at have et udgangspunkt at analysere digitaliseringen fra tager jeg fat i den nationale *Strategi for digitalisering af den offentlige sektor* i perioden 2007-2010⁴.

⁴ Regeringen, KL og Danske Regioners strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010.

Kan hentes på finansministeriets hjemmeside:

<http://www.fm.dk/1024/visPublikationerForside.asp?artikelID=9345> - den 09.01.08. Eller på modernisering.dk:

http://www.modernisering.dk/da/vision_strategi/strategi_for_digital_forvaltning/strategi_for_digital_forvaltning_2007_2010/ – Herefter beskrives strategien som den nationale strategi, strategi for digitalisering af forvaltningen, eller strategi for digitalisering af den offentlige sektor.

2.3.1 Strategi for digitalisering af forvaltningen

Den offentlige sektor er under digitalisering. Det tredje samarbejde om digitaliseringen mellem KL, Danske Regioner og regeringen er blevet til en *Strategi for digitalisering af den offentlige sektor* i perioden 2007-2010⁵.

”De digitale muligheder skal udnyttes endnu bedre. Den offentlige sektor skal levere en bedre, mere sammenhængende og effektiv digital service til borgere og virksomheder. Den ambition skal digitaliseringsstrategien løfte.” (National strategi 2007-10: 4).

Målet med digitalisering af forvaltningen er at gennemføre bedre service og mere effektivitet i den offentlige sektor på baggrund af et stærkere samarbejde mellem myndighederne, der digitaliseres. Bedre service og større effektivitet baseret på en fællesoffentlig udvikling af digital forvaltning er prioriterede hovedtemaer i digitaliseringen, deres succes er forbundet indbydes, idet ”*Rigtigt gennemført digitalisering muliggør både bedre service og kvalitet og frigør samtidig ressourcer ved, at opgaverne kan udføres mere enkelt og effektivt.*” (National strategi 2007-10: 5). Når de enkelte institutioner i forvaltningen digitaliseres, er udgangspunktet, at målsætningen opfylder sig selv undervejs i processen. De digitale muligheder skal udvikles i et fællesoffentligt samarbejde og med inspiration fra private virksomheder, hvilket skal medføre, at selvbetjeningsmulighederne får en kvalitet, så de benyttes, hvilket skal betyde frigørelse af arbejdskraft og dermed mulighed for øget effektivitet.

Bedre samarbejde mellem de offentlige myndigheder betyder arbejde for de enkelte forvaltninger med fælles beslutninger, som strategien præsenterer for digitalisering af forvaltningen. Derudover understøttes forvaltningernes samarbejde med 35 konkrete indsatser de kan anvende. Indsatserne er for eksempel de fælles standarder for de digitale løsninger på tværs af forvaltningsenheder, og forskellige hjælperedskaber til at angribe digitaliseringen for forvaltningsenhederne. Det er imidlertid ikke alle 35 funktioner der virker endnu, mange er underudarbejdelse (for eksempel en liste over de 30 mest anvendte selvbetjeningsløsninger).

Derudover handler samarbejdet om at basere digitaliseringen på løsninger, som kan tale sammen, og som derfor kan ensrettes, når der oprettes nationale løsninger på forskellige områder. Arbejdsfællesskabet er digitaliseringens udgangspunkt, fordi det fælles arbejde skal være udgangspunkt for rigtig digitalisering og udmønte sig i bedre service, og den bedre service skal øge effektiviteten i den offentlige sektor.

⁵ Ibid.

Digitaliseringen er dog op til hver offentlig myndighed og forvaltning, hvilket betyder at hver myndighed har mulighed for at deltage i udviklingen af de fælles løsninger.

”Øget samarbejde og koordinering ændrer dog ikke ved, at den væsentligste indsats i forhold til den videre digitalisering fortsat ligger i de konkrete digitaliserings- og moderniseringstiltag hos den enkelte kommune, region og statslige organisation. De enkelte myndigheder har ansvaret for, at det sker.” (national strategi 2007-10: 7).

Indenfor strategien er der altså vide rammer for, hvad den enkelte kommune kan gøre, men der er samtidig et krav om, at der gøres noget, og at de fælles retningslinjer følges.

I strategien er der fokus på de digitale kontaktflader, og der arbejdes på, at al relevant skriftlig kontakt mellem borger eller virksomhed og offentlig myndighed eller forvaltning kan foregå digitalt. Det er målsætningen, at al relevant skriftlig kommunikation med borgerne senest i 2012 kan foregå digitalt. På virksomhedsområdet er målsætningen, at kommunikationen med virksomhederne skal foregå digitalt fra 2012. (national strategi 2007-10: 10). Der skal endvidere arbejdes mere målrettet med at gøre digital kommunikation og digitale løsninger obligatoriske på konkrete områder. Særligt på virksomhedsområdet er vurderingen, at der kan gennemføres tiltag, hvor eksisterende analoge kommunikationsformer erstattes af digitale. Mulighederne for obligatorisk digital kommunikation skal også undersøges på borgerområdet. Eksempelvis skal det på uddannelsesområdet undersøges, om det kan gøres obligatorisk at bruge digitale selvbetjeningsløsninger, når der skal ansøges om uddannelsesstøtte (national strategi 2007-10: 12).

Bedre digital service betyder, at digitaliseringen skal indføres, der hvor den har størst effekt for parterne borger, virksomhed og offentlig sektor. Desuden betyder bedre digital service, at den offentlige service skal være lettere tilgængelig og baseret på øget grad af selvbetjening.

For at skabe bedre digitale services skal selvbetjeningsløsningerne målrettes individuelle og sammenhængende løsninger for borgere og virksomheder, og de digitale løsninger skal udformes, så de indgyder tryghed. Det betyder, at der skal udformes selvbetjeningsløsninger til alle mulige henvendelser til den offentlige forvaltning, at de enkelte løsninger hænger sammen, så forespørgsler automatisk forbindes til de relevante tilkoblingsmuligheder, og at løsningerne er designet, så ingen kan være i tvivl om, at de gør det rigtige og derved kan stole på sikkerheden i systemet. Idéen med arbejdet med bedre service i de digitale løsninger er, at hvis de digitale løsninger er gode nok, vil de

blive anvendt af myndigheder og borgere, og anvendelsen af de digitale løsninger er netop det, der kan frigøre et effektivitetspotentiale i forbindelse med digitaliseringen.

Strategien lægger i øvrigt op til en fælles kvalitetsudvikling, der er nødvendigt for systemer, standarder, fællesoffentlige hjemmesider mm. især på baggrund af de 35 konkrete initiativer. Derudover skal de forskellige offentlige myndigheder arbejde målrettet for, at digitaliseringens potentiale kan udnyttes bedst muligt på deres område. I strategien for digitalisering af den offentlige sektor lægges der vægt på, at for at kunne udvikle et serviceapparat, som anvendes, må borgerne og virksomhederne være udgangspunkt for den offentlige sektors arbejde. I strategien kaldes det brugerdreven serviceudvikling. Strategien henviser til, at traditionen i private virksomheder er at inddrage brugere af systemet i højere grad i udviklingen af systemerne, og at denne kontakt har medført, at private digitale services er mere benyttede. Strategien foreslår, at de forskellige offentlige myndigheder anvender brugerdreven serviceudvikling i den offentlige sektor ved at spørge udvalgte fokusgrupper, anvende brugerpaneler og inddrage brugere i udviklingen af digitale serviceydelser. Desuden skal den

”borger- eller virksomhedsrettede service [...] være overskuelig og til rådighed, der hvor borgeren eller virksomheden har sin kontakthoved med den offentlige sektor. De kommunale borgerservicecentre og de tværgående borger- og virksomhedsportaler spiller her en afgørende rolle.” (Strategi 2007-10: 10).

Der ligger et ansvar for eksempel hos den enkelte kommune om, at borgeren inddrages i udviklingen af de digitale løsninger, som kommunen fokuserer på, og at kommunen kan håndtere henvendelser både analogt og digitalt. Det er for eksempel målsætningen, at en forbedret og brugervenlig løsning til digital signatur i løbet af strategiperioden udvides til borgere og virksomheder, og at den er fuldt anvendelig i de offentlige digitale servicetilbud.

Strategien for digitalisering af den offentlige sektor definerer større effektivitet i den offentlige sektor som digitalisering, der flytter ressourcer fra administration til borger-nær service. Det betyder, at der skal skabes plads til, at borgerne kan få både personlig og digital service gennem effektivisering af arbejdsgange ved hjælp af digitalisering. Det er op til den enkelte offentlige institution at gennemføre digitale projekter, der frigør ressourcer og samtidig leve op til de fælles standarder, der vedtages på tværs af regioner, kommuner og stat. Der sættes mål og følges op på brug af digitale løsninger og vægten lægges på nytteværdien i de gennemførte digitaliseringsprojekter. Ansvar hos de enkelte institutioner til at digitalisere er på den måde en mulighed for at deltage i

udviklingen og bidrage til konkurrencen om at finde løsninger, som frigør flest ressourcer.

2.3.2 Digitaliseringens betingelser og praktiske konsekvenser for de enkelte forvaltninger

Som led i kommunalreformen er det besluttet, at kommunerne skal fungere som hovedindgang til det offentlige. Kommunernes arbejde med implementering af digitale løsninger er derfor væsentlige for hele den offentlige sektors digitalisering. Der skal arbejdes målrettet med gennemførelsen af digitaliseringsinitiativer som led i gennemførelsen af organisatoriske forandringer og nye arbejdsgange, og i den forbindelse er en række forslag til metoder og midler specificeret. Strategien foreslår: kompetenceudvikling, arbejdsprocesomlægninger en effektiv kommunikationsstrategi over for borgere, virksomheder og offentligt ansatte, samt målrettet forandringsledelse som en afgørende forudsætning for realisering af digitaliseringens fulde potentiale.

Kommunernes digitale strategi sætter rammerne for, hvordan digitaliseringsindsatsen i kommunerne prioriteres, så digitale initiativer skaber løsninger dér, hvor effekterne for borgere, virksomheder og kommunernes ressourceanvendelse er størst. Kommunerne skal formulere standarder for opgaveløsning og it og samle indkøbskraften, så leverandørerne på markedet mødes med et samlet kommunalt behov. Standarderne skal sætte flere it-leverandører i stand til at udvikle og vedligeholde kommunale it-løsninger. Digitaliseringen skal baseres på den rette balance mellem relevante fælles bindende beslutninger og decentral selvbestemmelse både i staten, regionerne og kommunerne. Udgangspunktet vil være, at opgaver og ansvar for digitalisering placeres så tæt på de enkelte myndigheder som muligt.

Der er således tale om et ret stort ansvar for kommunerne for at gennemføre digitaliseringen ”rigtigt”, men det betyder samtidig, at de har mulighed for at arbejde med digitalisering id til videre nogenlunde i deres eget tempo og på områder, hvor de selv kan se behovet. Den enkelte enheder skal imidlertid leve op til og udbyde de fælles standardløsninger. Det er interessant i forbindelse med en undersøgelse af digitaliseringen af den offentlige sektor at se på en forvaltningen, som allerede fungerer og har succes digitalt. En forvaltning, som fungerer digitalt, kan give et billede af digitaliseringens udfordringer undervejs i processen ved hjælp af kommunikation og praksis i kommunen.

2.3.3 Valg af undersøgelsesområde

Strategien for digitalisering af den offentlige sektor for 2007-2010 stiller ikke krav om total digitalisering af forvaltningen. Strategien præsenterer en vision om gradvis overgang til digital forvaltning, under hensyn til brugere af den offentlige sektor og på baggrund af et behov for at frigøre ressourcer på grund af den demografiske udvikling i Danmark de kommende år⁶. Det hævdes, at målsætningen om bedre digital service og frigørelse af ressourcer på baggrund af fællesoffentligt samarbejde om digitaliseringen vil opfylde sig selv, hvis digitaliseringen gennemføres rigtigt, fordi kvalitet, effektivitet og offentligt samarbejde hænger indbydes sammen.

Jeg har valgt at undersøge digitaliseringen i en kommune, som har modtaget flere af videnskabsministeriets priser for deres digitale services⁷, og som har et fuldt ud funktionelt digitalt apparat, som kan erstatte mange analoge services, som også udbydes i kommunen. Mit valg er faldet på Odder Kommune, der har haft en webmaster ansat siden 1998, og gennem et tæt samarbejde mellem en digitalt visionær kommunaldirektør, informationschef og webmaster, har kommunen udviklet en let tilgængelig hjemmeside, som understøtter de fællesoffentlige services, samt blandt andet udbyder egne services som direkte forbindelse til hjemmesider i Odder, e-mail adresser til borgerne og web-transmission af møderne i byrådssalen. Odder Kommune er altså langt i digitaliseringen, og som nævnt er det mit primære kriterium for valg af netop denne kommune.

2.3.4 Afgrænsning

Undersøgelserne af muligheder i kommunikationsmedier og oversættelser mellem kommunikation og handling i forbindelse med digitalisering af forvaltningen er baseret på flere valg og fravalg, for at overskueliggøre undersøgelsens omfang og tilpasse den til de ressourcer, der er til rådighed. De oversættelser, der spores og undersøges, er ale-

⁶ **Forsørgerbyrden vokser de kommende år**

”Hvis den erhvervsaktive alder sættes til 20-59 år, kan forsørgerbyrden i 2008 beregnes til 0,89. Det vil sige, at for hver 100 personer i den erhvervsaktive alder er der 89 personer, der skal forsørges. Hvis man tager udgangspunkt i de seneste befolkningsfremskrivninger, vil forsørgerbyrden vokse til 0,92 i år 2010 og til 1,1 i år 2030. I 1970’erne var forsørgerbyrden højere, i gennemsnit på 0,94. I slutningen af 1990’erne var den nede på 0,76. I årene fremover er der altså flere, der skal forsørges, da der bliver flere og flere ældre.” (Statistisk Årbog *Befolkning og valg* 2008:20)

⁷ Blandt andet i 2005:

<http://videnskabsministeriet.dk/site/forside/nyheder/pressemeddelelser/2005/aarets-bedste-hjemmesider-har-fokus-paa-brugervenlig-selvbet>

ne dem, som kan findes i datamaterialet. Oversættelsernes netværk er derfor naturligt afgrænset.

Oversættelserne som spores, undersøges blandt borgere, medarbejdere i borgerservice og officiel kommunikation om digitaliseringen i kommunen. Der inddrages ikke andre aktører i undersøgelsen, hvilket betyder, at der kan være grupper, som falder udenfor. Afgrænsningen medfører, at virksomheders forhold til den digitale forvaltning ikke er inkluderet i undersøgelsen, ligesom de forskellige grupper kommunale medarbejdere, som ikke har tilknytning til borgerservice, også ekskluderes. Afgrænsningen betyder også at ledere i kommunen er fravalgt i undersøgelsen. Både virksomheder, kommunale medarbejdere og ledere kan være repræsenteret i borgerundersøgelsen, men da vil de blive betragtet som borgere på niveau med alle andre.

Der er desuden et væsentligt niveau i digitaliseringen, der ikke er en del af denne undersøgelse, hvor digitaliseringen er besluttet, iværksat og ikke mindst muliggjort digitalt. Det er eksperterne, som har magt og viden til at gennemføre digitaliseringen på landsplan. Det betyder, at viden om digitale systemers tekniske muligheder og viden om den politiske motivation og vision for digitaliseringen, er baseret på den viden, som er til rådighed offentligt for eksempel via statens hjemmesider videnskabsministeriet.dk, modernisering.dk.

Der er en naturlig afgrænsning for undersøgelsens række- og spændevidde på grund af specialets omfang og ressourcer. Den første lidt ærgerlige konsekvens af ressourceknapheden er, at undersøgelsen kun i meget lille omfang kan generaliseres statistisk til andre kommuner. Dette skyldes, at undersøgelsen primært er kvalitativ og derfor ikke er statistisk generaliserbar. Den del af undersøgelsen, som er indsamlet kvantitativt, er ikke statistisk repræsentativ til at afspejle en hel befolkning. Der er dog en række lighedspunkter med andre forvaltninger, idet undersøgelsen beskæftiger sig med offentlig forvaltning, der fx udbydes i alle kommuner og har fælles retningslinjer. Undersøgelsens resultater kan derfor være interessante i forbindelse med digitalisering af forvaltning generelt. Desuden er undersøgelsen teoretisk fortolkende, og der er derfor mulighed for at diskutere analytisk generalisering af data.

2.4 Teori

Jeg tager udgangspunkt i Niklas Luhmanns systemteori i analysen af fordele ved kommunikationsmedierne, og Latours Actor Network Theory (ANT) som analytisk redskab til at spore oversættelser af kommunikation og handling i digitaliseringen.

Begge teorier ser på funktionen af en kommunikation og handling som noget, der skaber mulighed for yderligere kommunikation og handling og dermed fællesskab. For Luhmann kan alt hvad der lever op til kommunikationens kriterier kaldes kommunikation. Kriterierne kan så hjælpe til at undersøge hvor, der kan være forskel på kommunikation gennem forskellige medier. For Latour interagerer alt, der påvirker andet. Derfor er der utallige mulige parter at interagere med i den sociale verden og ligeså mange måder at gøre det på. Når der sker udviklinger i den sociale verden mener Latour udviklingen kan spores tilbage i et netværk af mediationer, der alle sammen har hver deres indflydelse. Aktørernes indflydelse på udviklinger kan derfor undersøges ved at spore deres oversættelser af deres forbindelser i netværket.

2.5 Metode

Metoden til indsamling af empiri er baseret på case studiet som forskningsstrategi. Case studiet anvendes for at have mulighed for at analysere flere gruppers relation til den digitale forvaltning samtidig og basere vurderingen af empiri på et analytisk redskab, som er udviklet med udgangspunkt i teorien. Metoden og dens relation til teorien uddybes i metode afsnittet (Afsnit 3).

2.6 Undersøgelses fokus

Specialet beskæftiger sig med fordele i digital og personlig forvaltning og undersøgelsen af hvad fordelene kan bruges til. Desuden undersøges hvilke aktører der tager ansvar i digitaliseringen og hvordan aktørerne har mulighed for at påvirke digitaliseringen. Dette gøres ved at se på oversættelser mellem forskellige led for kommunikation og handling i digitaliseringen. Oversættelserne kan lede til kontroverser, som kan lede til løsninger.

Undersøgelsen af kontroverser imellem kommunikation og praksis i forbindelse med digitalisering af en konkret forvaltning er en problematisering af begrebet *rigtig digitalisering*, som det beskrives i *Strategien for digitalisering af den offentlige sektor*.

Der er en meget præcis beskrivelse i strategien af hvad der skal til for at opnå rigtig digitalisering i forvaltningen. Jeg forestiller mig at det ikke nødvendigvis er så enkelt som så. Desuden er det et problem at gøre en udvikling, som påvirker borgernes kom-

munikationsmuligheder med forvaltningen til en enkelt rigtig løsning. Eftersom digitaliseringen ikke er politisk besluttet, så kan der vel ikke være én rigtig løsning for digitaliseringen overfor borgerne? Dermed er der også en masse forkerte løsninger, hvilket er problematisk, hvis det er løsninger, som er gode for en forvaltningsenhed eller for borgere.

Problematismen af rigtig digitalisering ligger i analysen af hvordan aktører oversætter kommunikationer og handling i udførelsen af digital forvaltning i Odder Kommune. Aktørernes oversættelser skal vise hvordan de udfører digitaliseringen.

3 Metode

Formålet med specialet er at undersøge fordele ved person og digital kommunikation samt kontroverser og løsninger i en specifik kommune i forbindelse med digitalisering af forvaltningen. For at favne flere grupper og niveauer i kommunen og undersøge dem med forskellige metoder anvendes casestudiet som forskningsstrategi. Dermed kan data genereres gennem flere forskellige kvalitative metoder som interviews, dokumentstudier, feltarbejde med mere. Det er nødvendigt for at samle relevant empiri fra både borgere, ansatte, de generelle retningslinjer for digitalisering af forvaltningen og kommunens officielle kommunikation gennem deres it-strategi.

Casen, som undersøges i specialet, er en case af digitaliseringen af forvaltningen, som den kan ses i en kommune, der er blevet anerkendt for sin digitale indsats. Casen skal ses som et eksempel på en analytisk konstruktion, som implicit bærer en hypotese om, at casen er repræsentant for en mere generel sammenhæng. John Walton er citeret i *Det Kvalitative Casestudium* af Antoft og Salomonsen med definitionen af en case:

Når forskere taler om en 'case' og ikke en omstændighed, et tilfælde eller en hændelse, bidrager de til studiet af en særlig social sammenhæng i en mere generel betydning ... En 'case' forudsætter en familie: Det hævdes, at det særlige er en case på noget andet ... Hvis (forskere) siger, at de har præsenteret 'blot en case', afslører selve begrebet større ambitioner. Cases er altid hypoteser. (John Walton citeret i Antoft m.fl. i Antoft m.fl. 2007: 31).

Formålet med undersøgelsen er at generere ny empirisk viden om digitaliseringen af forvaltningen med udgangspunkt i en analytisk ramme, der er udviklet teoretisk. Derfor er casestudiets specifikke strategi for studiets design teorifortolkende (Antoft m.fl. i Antoft m.fl. 2007:34).

Et teorifortolkende casestudie har som udgangspunkt et teoretisk grundlag for den videnskabelige fortolkning. Teorien er derfor baggrund for dataindsamlingen og på den måde retningslinje for hvilke data, der indsamles. Til gengæld er teorierne ikke udgangspunkt for specialets overordnede emnevalg, men derimod valgt på grund af deres evne til at beskrive og strukturere feltet. Teorien bidrager derfor også til at identificere relevante mønstre i analysen af det empiriske materiale (Antoft m.fl. i Antoft m.fl. 2007:39).

Anvendelsen af casestudiets teorifortolkende strategi giver mulighed for at diskutere casens generaliserbarhed (Yin 2003:14). En analytisk diskussion om casens karakter relateret til den teoretisk udviklede analyseramme danner udgangspunkt for kriterierne for generalisering. Denne diskussion samt den specifikke anvendelse af teorierne uddybes senere i metodeafsnittet.

3.1 Metodiske overvejelser

I det følgende fremlægges metodiske overvejelser i forbindelse med anvendelsen af de forskellige metoder. Derefter beskrives administrationsmetodens betydningen for arbejdet med pålidelighed, gyldighed og generalisering af data generelt i slutningen af dette afsnit (3.1.2 - 3.1.4).

3.1.1 Metoder til dataindsamling

Med udgangspunkt i casestudiet som overordnet administrationsmetode har jeg valgt at anvende forskellige metoder til indsamling af information i de forskellige grupper i undersøgelsen. De anvendte metoder er udlevering af spørgeskemaer med åbne svarmuligheder, interviews, feltarbejde og dokumentstudier til at indsamle den relevante empiri. Alt datamateriale er underbygget af feltarbejde som uformelle samtaler, observationer og baggrundsmateriale.

Spørgeskema

En spørgeskemaundersøgelse kan give et overbliksbillede over en population i forhold til specifikke variable. En forudsætning for at kunne generalisere statistisk ud fra en stikprøve til hele populationen er, at stikprøven er repræsentativ for populationen. For at sikre repræsentativitet er det nødvendigt at definere og afgrænse populationen, at bestemme en stikprøve uden skævheder (bias) og derfra udtage en simpel tilfældig stikprøve (De Vaus 2002:70). Statistisk generalisering er tilstræbellesværdigt men omfattende ressourcemæssigt. Desuden kræver repræsentativiteten en fuldstændig liste over populationen. Hvis det ikke er muligt at leve op til kravene i statistisk generalisering, er det muligt at generalisere analytisk for et helt case studiet, dette diskuteres under afsnittet analytisk generalisering (3.1.4).

Hvis repræsentativitet og statistisk generalisering i undersøgelsen er mindre vigtig eller svær at leve op til, kan en spørgeskemaundersøgelse foretages på et sted, hvor popula-

tionen er repræsenteret på et tilfældigt tidspunkt. Dette kaldes en availability sample⁸, og er en sample, der har meget lille sandsynlighed for at være repræsentativ for populationen (De Vaus 2002:90). I en availability sample gælder det om at dække en kortere eller længere periode, så udsving og bias i den repræsenterede population udlignes. Det betyder for eksempel, at hvis en undersøgelse kun gennemføres om formiddagen på et vilkårligt sted, vil det være usandsynligt at nå den del af populationen, som går på arbejde i dagtimerne. Der må derfor tages højde for dags-, uge- eller månedsrytmer i en availability sample.

En spørgeskemaundersøgelse med åbne svarmuligheder har ikke optimale kvantificeringsegenskaber, men kan til gengæld muligvis gå mere i dybden af informanternes holdninger. Åbne svarmuligheder giver respondenterne mulighed for at svare i deres egen terminologi, risikoen for at meningen med svarene fordrejes kan derved formindskes (Harboe 1999: 26). Samtidig giver udlevering af spørgeskemaer mulighed for mange svar, selv om at svarene ikke skal bruges kvantitativt, giver de mange svar et indtryk af, om der er interessante fordelinger over variablene, der undersøges i populationen. Derudover får flere mulighed for at give deres mening til kende, end hvis undersøgelsen blev foretaget som interviews, fordi det tager længere tid at interviewe.

I et spørgeskema er der en række overvejelser i forbindelse med datapålidelighed og -gyldighed, spørgsmålene skal konstrueres, så spørgsmålene er forståelige overskuelige og ikke-ledende. Der er teknikker til placeringen af spørgsmål i forhold til hinanden for at indgyde fortrolighed med respondenterne, og spørgsmålene skal dække de variable og hypoteser, som undersøges (De Vaus 2002 og Neuman 2003). Alt dette foretages som metodiske greb i en undersøgelses designfase.

Interview

I et interview er der mulighed for at få svar, som går mere i dybden end med et spørgeskema også selv om spørgeskemaet har åbne svarmuligheder, fordi intervieweren kan bede om at få uddybet interessante svar og i det hele taget lade det være åbent, hvad der tales om. Formålet med et interview er at indhente kvalitative beskrivelser af informantens livsverden med henblik på fortolkning af betydningen. Et interview tager væsentligt længere tid end udlevering af et spørgeskema, og derfor kan interviewet for eksempel bruges i en eller flere grupper, der er særligt relevante for undersøgelsen. Interviewet kan desuden anvendes til uddybning af en spørgeskemaundersøgelse. Interviewet kan udføres i grader mere eller mindre formelt, hvor det helt formelle er efter en

⁸ Sample er et statistisk udtræk af en population.

fast spørgeguide, og det helt uformelle har karakter af en samtale. De har hver især forskellige formål og strukturer med mere eller mindre systematiske spørgeteknikker og er baseret på forskellige refleksioner over spørgsmålenes formål og form. Forskningsinterviewets struktur er tilnærmelsesvist lig hverdagssamtale, men skal have udgangspunkt i metodologiske overvejelser over tilgang og spørgeteknik, antallet af interviewpersoner, ydre rammer og formål med interviewet (Kvale 1997).

Når interviewdesignet er på plads, og der er taget højde for faktorerne for pålidelighed og gyldighed i udformningen (for eksempel i forhold til ledende spørgsmål), er udførelsen af interviewet baseret på interviewerens kvalificerede skøn. Interviewet er et håndværk, og kvaliteten af et interview er afhængig af interviewerens viden, sensitivitet og empati. Dette afhænger igen af graden af formalitet i interviewet, hvis det er baseret på en række detaljeret formulerede spørgsmål, kræver det mindre af intervieweren, end hvis interviewguiden blot indeholder ræmner, der skal dækkes.

En interviewer skal være opmærksom på spørgsmålenes tematiske og dynamiske aspekter og stadig være bevidst om analyse, verificering og rapportering i forbindelse med interviewet. Interviewere skal være bevidste om, hvad de spørger om og hvorfor, for at intervieweren under interviewet kan afklare meninger, der er relevante for undersøgelsen og eliminere flertydighed i udsagn. Dette er med til at tilvejebringe et mere pålideligt udgangspunkt for analysen og sikre gyldighed i svarene (Kvale 1997:136 & 231 ff.).

Feltarbejde

Feltarbejdet kan bestå af observationer, uformelle samtaler og baggrundsinformation om det undersøgte emne. Feltarbejdet er mere orienteret mod research af en undersøgelse end baseret på et fikseret set teknikker til arbejdet. Feltarbejdet benytter en varietet af teknikker og sociale færdigheder, som skal være fleksible overfor situationen, de anvendes på. Data, der indsamles i et feltarbejde, er hovedsageligt i noteform, det kan være diagrammer, kort eller billeder og andet. Det handler om at danne overblik over hele undersøgelsesenheden, få forståelse for strukturer, systemer, kultur gennem eksplicite og mindre eksplicite aspekter af kulturer. Så vidt muligt skal undersøgelsesenheden have lov at fortsætte uforstyrret og den, der udfører feltarbejdet, skal kunne tackle den usikkerhed, ambivalens og stress, det kan medføre. Feltarbejdet er ideelt til research eller som støtte eller opbakning til andre undersøgelser (Neuman 2003)

Dokumentstudier

Dokumenter anvendes gennem alle undersøgelsens faser, der anvendes dokumenter i form af forskningsrapporter for at skabe overblik over problemstillingen, emnets historiske og sociologiske udvikling for at gøre undersøgelsen gennemskuelig og relevant sociologisk og aktuelt. Derudover benyttes den dokumentariske metode som udgangspunkt for analyse af fænomener, som ikke kommer til udtryk i tale og handlinger i forbindelse med de øvrige dataindsamlinger, men som er baseret på skriftlige værker, deres udgangspunkt indhold og anvendelse. Dokumentation forstås som publicerede eller ikke publicerede dokumenter i papir eller elektronisk format. Anvendelsen af dokumenter kræver, at deres autenticitet diskuteres, for at vurdere dokumentets troværdighed. Det er væsentligt for troværdigheden i et dokument, at det er en original, og at den eksisterer i hel form, samt at den ikke er manipuleret. Meningen med teksten i et dokument skal også vurderes; der kan være flere grunde til at en mening kan være svær at tyde. Generelt også i dokumentstudier er der ingen tekst, der kan læses ukritisk, ethvert dokument kan forventes at være blevet til med et bestemt formål for øje, og selv valg af begreber påvirker det billede, en tekst giver fra sig. Også i den forbindelse skal tekstens troværdighed vurderes. Dokumentets repræsentativitet har at gøre med, om den er dækkende for det område, den påstår; hvis et dokument er dækkende, er dets udsagnskraft mere troværdig. At dokumenter, der er relevante for undersøgelsen, er tilgængelige, er naturligvis også en fordel, og det er væsentlig at undersøge og diskutere, om der findes materiale, der er relevant for undersøgelsen, som ikke kan inddrages, fordi det ikke er tilgængeligt (Duedahl 2007).

3.1.2 Gyldighed

En undersøgelses gyldighed er et mål for hvorvidt en undersøgelses resultater faktisk afspejler det, den påstår at undersøge. Gyldighed i konstruktionen er Robert Yin's begreb for etablering af korrekte operationelle mål for de koncepter, der studeres. Der skal arbejdes med gyldighed i konstruktionen i forbindelse med dataindsamling og i kompositionen af en rapport. Yin foreslår nogle taktikker til at fokusere på konstruktionsvaliditeten: ved at bruge flere kilder og vinkler til indsamling af data, og ved at lade primære informanter gennemlæse udkast af rapporten (Yin 2004).

3.1.3 Pålidelighed

Pålidelighed er et udtryk for i hvilken grad, man kan forvente det samme måleresultat ved gentagne målinger af samme enhed, givet at der ikke er fundet ændringer sted i den aktuelle variabel. Pålidelighed vedrører forskningsresultaternes konsistens i følge Stei-

nar Kvale (Kvale 2001:231). Hvorvidt den indsamlede empiri er pålidelig, i betydningen ikke påvirket af, er essentielt.

Case studie metoden er ofte blevet udskældt for manglende pålidelighed, og derfor er det vigtigt eksplicit at gøre rede for, hvordan et projekt løbende testes for undersøgelsens pålidelighed. Der skal tages højde for pålideligheden i dataindsamlingen. Yin anbefaler at udarbejde en grundig studie protokol, som skal vejlede dataindsamler og hver dataindsamling. En anden konkret måde at muliggøre en gentagelse af en undersøgelse er ved at udarbejde en database til de indsamlede data. Heri skal alt indsamlet datamateriale samles, og det er på den måde muligt for eksempel at sammenligne cases og vinkler undervejs. Yin understreger også vigtigheden af at notere og dokumentere alle trin i undersøgelsen, som om der var nogen, der kiggede over skulderen. Det skal gøres så grundigt, at det kan lade sig gøre at gentage sit studie - også for udenforstående (Yin 2004).

3.1.4 Analytisk generalisering

På grund af specialets kvalitative tilgang til problemstillingen og casestudiet som administrationsmetode er der mulighed for at arbejde med analytisk generalisering af undersøgelsen. I analytisk generalisering kan tidligere udviklet teori anvendes som skabelon til at sammenligne de empiriske fund i en dataindsamling (Antoft m.fl. i Antoft m.fl. 2007:49). Analytisk generalisering er et praktisk arbejde, hvor det undersøges, om data er pålidelige og om de argumenter, der beskriver empiriske sammenhænge i datasættet, er holdbare.

Dataindsamlingerne i casen skal beskrives og tolkes systematisk, så det er muligt at se empirien i sammenhæng med den overordnede forståelse af casen af sociale fænomener. Den systematiske beskrivelse og fortolkning af datasættet bliver med udgangspunkt i teorien som analytisk ramme baggrund for forståelsen af enkeltfænomenet i undersøgelsen i vekselvirkning med den overordnede ramme for case studiet. Det væsentlige ved generaliseringsformen er at udvikle analytiske konstruktioner, der kan placere casen i en overordnet sammenhæng.

Principperne for analytisk generalisering bygger ofte på flere cases, der kan være udgangspunkt for sammenligner på kryds og tværs. Det er muligt at flere cases, der peger på samme princip eller sammenhæng, er mere dominerende end en enkelt case, der peger på et forhold, men med udgangspunkt i teori som analytisk ramme, hvor generalisering kan knyttes til en testning af implikationer, er det også muligt at generalisere ana-

lytisk med en enkelt case. Det er dog nødvendigt for, at der kan foretages generaliseringer, at der er en tæt forbindelse mellem empiri og teori. Antoft og Salomonsen skriver:

”Det skal være muligt at udpege, hvilke empiriske observationer, der kan overbevise om, at teorien har forklaringspotentiale, men også hvor den falder igennem som fortolkningsramme.” (Antoft & Salomonsen i Antoft m.fl. red. 2007:51).

3.2 Metodisk praksis

Der er en række faktorer, der danner grundlag for metodevalg og administration af dataindsamling. I det konkrete metodevalg skal der indgås kompromis mellem praktiske og faglige faktorer. Rammerne for projektet er udstukket af emnets karakter og valg af undersøgelsesfokus, ressourcer til rådighed, samt adgang til populationer til dataindsamling.

For at få kronologisk orden på den anvendte metode indledes med en forenklet udgave af undersøgelsens design, som indeholder teoriens rolle i specialet, operationalisering, analytisk design og analysemodel. Derefter beskrives empiriindsamlingen i forbindelse med de forskellige metoder.

3.2.1 Design

Det er nødvendigt at opbygge et casestudie på et udførligt design, for at skabe konsistens og fælles retning i empiren overfor problemfeltet. Designet bygger på de metodiske forudsætninger beskrevet ovenfor i relation til de forskellige dataindsamlinger. Designet er desuden baseret på en generel sociologisk undren over forskellen mellem person kommunikation og digital kommunikation samt konsekvenser og muligheder i den forbindelse. Designet under indflydelse af undersøgelsens teoretiske fundament og teoriens rolle i specialet. Desuden har den sociologiske horisont som blev præsenteret i problemformuleringen kombineret med strategien for digitalisering af forvaltningen og så indflydelse på designet. Vejen fra teori og metodisk udgangspunkt går gennem operationalisering af teori og problemspørgsmål. Operationaliseringen skaber retning for dataindsamlingen.

Designet er på den måde udgangspunkt for dataanalysens kriterier. Designet spiller derfor en meget væsentlig rolle i et case studie, fordi det er designets principper, der afgør om data indeholder relevant og brugbar viden for projektets indledende undren og konkrete problemspørgsmål. Derfor er det vigtigt for analysen af data, at designet er så

præcist og konkret som muligt. Samtidig er det dog vigtig netop i et case studie at kunne udvikle designet undervejs, for at holde det åbent for ny viden og nye vinkler i projektet (Yin 2000).

Teoriens rolle i projektet

Teorien kan bidrage med indsigt i hvilke sammenhænge, det er relevant at undersøge mellem data. Dermed udelukker teorien også andre vinkler end dem der kan indfanges af teorien.

Systemteorien skaber retningen for dataindsamlingen i specialet, fordi det er med udgangspunkt i systemteoriens kommunikationsbegreb at forskelle mellem digital og person kommunikation undersøges. Indsamlingen af data fokuseres derved på kommunikationens muligheder og betingelser som de opleves blandt informanterne, for at muliggøre en sammenligning med en systemteoretisk forståelse af kommunikationens muligheder og betingelser.

ANT anvendes som analytisk redskab ved at lede dataindsamlingen i retning af hvordan forskellige grupper kommunikerer og udfører digitaliseringen, samt hvordan de oversætter ansvar, som overdrages i forbindelse med digitaliseringen.

Operationalisering

Der er foretaget en teoretisk og analytisk operationalisering i forbindelse med udvikling af spørgeguides og retningslinjer for dataindsamling. Den teoretiske operationalisering tager udgangspunkt i den anvendelse af teori, som er beskrevet i teoriafsnittet. Den analytiske operationalisering er baseret på min indledende tese om at der ikke er fokus på forskellen mellem person og digital kommunikation i digitaliseringsprojekter og på den overordnede indsigt i feltet ved hjælp af de udvalgte sociologiske teoretikere, som er beskrevet i problemformuleringen.

Operationaliseringens idé er på en logisk måde at finde frem til problemets og løsningsmodellernes (teoriernes) mindste element og overordnede struktur, for at danne overblik over hvordan data kan indsamles, så det svarer på det, der er tiltænkt. Der ligger en masse idéudvikling ved hjælp af brainstoms, mindmaps og omvendte mindmaps som udgangspunkt for operationaliseringen, som den ser ud i sin endelige form, men disse operationelle greb udfoldes ikke her. I stedet skal operationaliseringen forstås ud fra et skema, som uddybes med beskrivelse af hvor kategorier og spørgsmål stammer fra.

Specialets første undren, som operationaliseringen indledningsvist blev bygget på, er: hvorfor anvendes nogle digitale services frem for andre i Odder Kommune. Den første undren var baseret på et udgangspunkt i strategien for digitalisering af forvaltningen om behov for større anvendelse af digitale løsninger blandt borgere i anvendelsen af den offentlige forvaltning. Det viste sig dog at være svært at få fat i besøgsstatistikker, og der var ikke ressourcer nok til at lave en kvantitativ borgerundersøgelse der var stor nok til at få signifikante svar for alle digitale tilbud i Odder Kommune. Dette er årsagen til, at der er en række svar på sørgeskemaet til borgerne om deres vurdering af Odder-Nettet (Odder Kommunes hjemmeside) og Odder Kommunes selvbetjeningsløsninger.

Operationaliseringen, som er foretaget med udgangspunkt i spørgsmålet om hvorfor nogle services tiltrækker flere borgere end andre, er samtidig baseret på det teoretiske udgangspunkt i systemteorien og i ANT, samt strategien for digitalisering af den offentlige sektor. Operationaliseringen førte til fem hovedpointer der indikerede grupperinger af mulige årsager til at nogle digitale systemer har mere succes end andre. Systemernes usability eller evner til at bruge digitale systemer (digitalt niveau), kommunikation og information om muligheder og krav i digitaliseringen, holdning til digitale systemer (krav, mulighed) og en åben kategori, der fokuserer på hvad, der ifølge empirien kan gøre en forskel for en større anvendelse af digitale løsninger i forvaltningen.

De fem kategorier er blevet udsat for yderligere operationalisering, som har uddifferentieret underkategorier formuleret som spørgsmål og som spørgsmålene i sørgeskema og interviewguide er formuleret med udgangspunkt i.

Oprindeligt operationaliseringsskema

1) Usability	2) Evner (borgerens digitale niveau)	3) Kommunikation / information om muligheder krav i digitaliseringen	4) Holdning til digitalisering krav/mulighed	5) Hvad kan gøre en forskel for anvendelsen af digitale systemer
Hvorfor har de digitale systemers tekniske opbygning betydning for valg eller fravalg af digitale løsninger Afgrænsning: Usability har stor betydning for anvendelse af digitale systemer, men da vi undersøger anvendelsesomfang indenfor samme system og udbyder: Odder Kommune, er de digitale løsninger bygget op på samme måde og systemerne har derfor samme grad af usability.	Hvorfor har borgerens digitale niveau betydning for valg og fravalg af digitale løsninger. Hvorfor har udlevering af digital signatur betydning for borgerens digitale niveau.	Hvordan bliver tilbuddet om udlevering og aktivering af digital signatur modtaget af borgerne. Hvordan opfattes tilbuddet om digital signatur krav/mulighed. Hvordan opfattes digitalisering af forvaltningen: krav/mulighed. Hvordan opfatter borgeren sin rolle i digitaliseringen. Hvordan opfattes kommunens kommunikation om digitalisering af forvaltningen: krav/mulighed. Hvad er interessant ved mulighederne i digital forvaltning og hvad er interessant ved mulighederne i personlig betjening.	Hvorfor valg eller fravalg af digitale løsninger generelt. Hvorfor har udlevering og aktivering af digital signatur en effekt i forhold til at få borgeren gjort digital og bruge kommunens digitale løsninger. Hvorfor valg eller fravalg af digital signatur (hvad kan signaturen som personligbetjening ikke kan og omvendt) (formål med signatur/ikke signatur). Holdning til digitalisering	Hvorfor har udlevering og aktivering af digital signatur betydning for at få borgeren gjort digital.

Usability er ikke længere relevant for undersøgelsen, fordi digitale systemer ikke sammenlignes indbydes. Det digitale niveau er baseret på en systemteoretisk forståelse af, at tillid blandt andet afhænger af kendskab, og tillid forudsætter anvendelse. Kategorierne kommunikation og information om muligheder/krav og holdningen til digitaliseringen krav/mulighed er baseret på den systemteoretiske undersøgelse af fordele ved digital og ansigtskommunikation og på ANT vinklen, der undersøger hvordan kommunikation og handling oversættes mellem aktørerne i et

kollektiv⁹, der er samlet i forbindelse med digitaliseringen). Den sidste er den åbne kategori, der undersøger hvad, der kan gøre en forskel for digitaliseringens succes, i den forbindelse undersøges udlevering og aktivering af digital signatur, der er undersøgelsens fysiske udgangspunkt¹⁰.

Operationaliseringerne anvendes både i spørgeguides, spørgeskema og som retningslinjer for dataindsamling i det hele taget. Det er således de samme operationaliseringer data refererer tilbage til, uanset hvordan de er indsamlet. Operationaliseringen fungerer derfor som retningslinje for, at der samles data ind om det samme problemfelt. Der er relativt få spørgsmål i begge undersøgelser, så det er muligt at danne sig et overblik over spørgsmålenes grupperingsforhold ved gennemlæsning af skemaerne som findes i bilag (bilag 5 og 6). Der er også mulighed for at se en tidlig udgave af spørgsmål til borgerundersøgelsen i forhold til kategorierne (bilag 7), og spørgsmål til ansatte fordelt efter kategori (bilag 8).

Analytisk design

Spørgsmålene i specialet er baseret på en generel sociologisk undren over forskellen mellem person kommunikation og digital kommunikation samt konsekvenser og muligheder i den forbindelse. Den indledende tese om forskellene og sociologiske horisont som blev præsenteret i problemformuleringen kombineret med strategien for digitalisering af forvaltningen og de to teoretiske udgangspunkter er det, der er baggrund for designet.

Analysen er delt i to, de to dele kan vise sig at være relaterede. Den første er systemteoretisk underbygget og beskæftiger sig med fordele ved digital og person kommunikation i forvaltningen i Odder Kommune.

Der er mange forskellige grupper, som er forbundet med digitalisering af forvaltningen på forskellige måder. Jeg undersøger i analysen, hvordan de forskellige grupper, der undersøges i specialet, beskriver muligheder ved digital kommunikation og kommunikation med personer. Dette sammenlignes med den systemteoretiske beskrivelse af betingelserne for kommunikation for at undersøge, om der er et potentiale for digitaliseringen igennem oplysningen om betingelser for digital og person kommunikation. Altså oplysning om hvornår digital kommunikation er fordelagtig at anvende, og hvornår person kommunikation er mere hensigtsmæssig.

⁹ Gruppering af aktører i netværk over et fælles indhold (Latour 2005).

¹⁰ Dataindsamlingen blandt borgere er foretaget i forbindelse med lanceringen af udlevering og aktivering af den mobile digitale signatur til borgere i Odder Kommune.

Potentiale for digitaliseringen forstås som bedre forståelse af de digitale fordele hos borgerne, men også bedre forståelse for fordelene ved person kommunikation. Det kan ikke betale sig at bruge et digitalt system, hvis der er et alternativ i kommunikation med en person, der er bedre eller mere effektivt. Derfor er det relevant at fokusere på, hvor de digitale enheder er stærke og hvor de er mindre stærke i forbindelse med digitalisering af forvaltningen.

Med ANT som udgangspunkt undersøges oversættelser mellem aktører, der er samlet i forbindelse med digitaliseringen i Odder Kommune. Aktørerne er den nationale digitaliseringsstrategi, den kommunale (Odders), medarbejdere i borgerservice og borgere. Oversættelserne undersøges for at forstå hvordan digitaliseringen håndteres af forskellige grupper; hvilke aktører tager og afgiver ansvar, og hvordan digitaliseringen påvirkes af aktørerne. Oversættelser betyder ofte kontroverser¹¹ og det undersøges derfor, om der er kontroverser i forbindelse med oversættelserne og om de fører til løsninger. Løsningernes indre dynamik er stræben efter stabilisering, og det undersøges derfor om der er løsninger der stabiliserer sig.

Specialets design tager udgangspunkt i Robert Yins forslag om at lade et case studie følge et design, som svarer på spørgsmålene i skemaet nedenfor. Det gennemgås kort i det følgende, hvordan specialet har arbejdet med kategorierne i skemaet. Skematiseringen er en meget forenklet form, men den fungerer som kort oprids og overbliksbillede.

Figur over analytisk designmodel	
Hvilke data skal indsamles	Hvordan skal data behandles
Studiets spørgsmål	Logikken i forbindelsen mellem data og hypoteser
Studiets hypoteser	Kriterierne for fortolkning af resultaterne
Studiets analyseenheder	

Yin 2004:21

De overordnede spørgsmål, som er uddifferentieret af den kombinerede teoretiske og analytiske operationalisering:

¹¹ For eksempel kontroversen mellem den ene og den anden forståelse i en oversættelse.

På baggrund af undersøgelse af mulighederne, som de opleves af borgere og medarbejdere i borgerservice og systemteoretiske betingelser for digital og person kommunikation undersøges det:

Hvilke fordele er der ved personlig og digital kommunikation, og hvordan kan fordelene bruges i digitaliseringen?

Det er en antagelse at det er muligt at fremhæve forskellene systemteoretisk ved hjælp af fokus på, hvordan systemer reducerer kompleksitet og på baggrund af hvilken form for kontingens, selektion, mening, dobbelt kontingens og tillid, det gøres.

Det er en anden antagelse at der er et effektivitets og kvalitets potentiale for digitaliseringen ved at fokusere på og formidle fordelene ved digital og person kommunikation.

Gennem analyse af oversættelser mellem kommunikation og handling i forbindelse med digitalisering af forvaltningen undersøges det:

Hvilke aktører uddeler og tager ansvar i digitalisering af forvaltningen, og hvordan kan digitaliseringen påvirkes?

Min indledende tese om at der må være forskel på kommunikationsmulighederne med en person og med en digital enhed i forvaltningen, gør, at det er interessant at undersøge, hvem der egentlig har indflydelse på digitaliseringen af forvaltningen når den nu ikke er politisk besluttet, og hvilken indflydelse de forskellige aktører har.

Specialets første analyseenhed er opfattelsen af muligheder ved analog og digital kommunikation. Den anden analyse enhed er forskelle mellem kommunikationsniveauer og handling i forbindelse med digitaliseringen af forvaltningen i Odder Kommune. Analyseenheden¹² er udarbejdet med udgangspunkt i de anvendte teorier i specialet.

Logikken hvormed de systemteoretiske antagelser forbindes til data er gennem analyse, hvor de ovennævnte betingelser for kommunikation diskuteres i forhold til de muligheder der viser sig i empirien. Logikken hvormed ANT tesen forbindes til data er gennem et ANT studie, hvor oversættelser og kontroverser mellem aktør, der er samlet i netværk, spores for at finde og beskrive dem og løsninger på kontroverserne.

¹² Analyseenheden skal ikke forveksles med studieenheden som er Kommunikation og handling i Odder Kommune i udvalgte grupper i forbindelse med digitalisering af forvaltningen.

Kriterier for fortolkning af resultaterne er at borgere og medarbejdere beskriver muligheder ved systemerne, som kan relateres til systemernes kvalitet og effektivitet, der kan beskrives systemteoretisk. Kriterierne for fortolkning af resultaterne for ANT studiet er, at det er muligt at spore aktører der tager og afgiver ansvar, ved at deres oversættelsers netværk spores, og løsninger beskrives. Samt at beskrive hvordan de påvirker digitaliseringen af forvaltningen. Hvis der findes stabile løsninger på kontroverserne, beskrives det, hvordan de opretholdes.

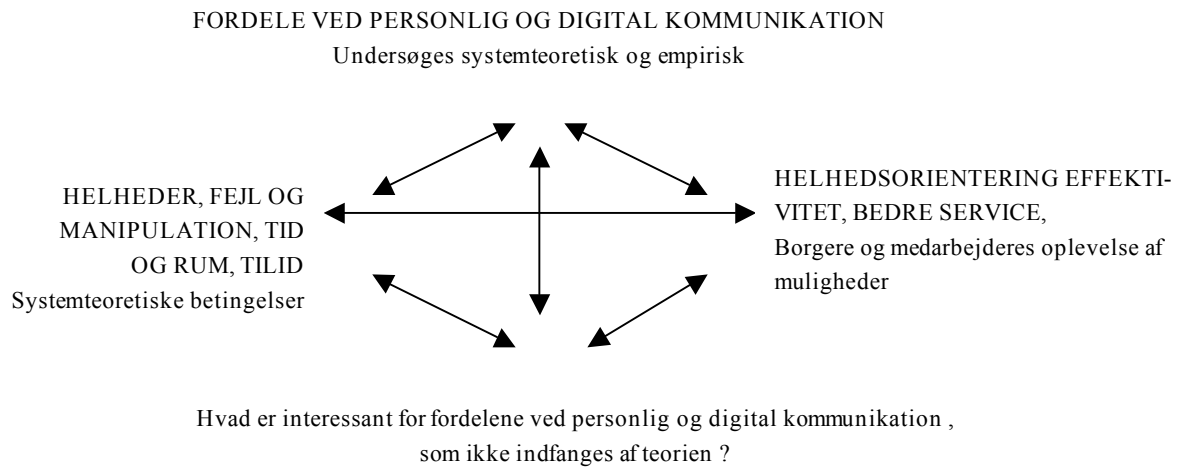
Analysemodel:

Den systemteoretiske beskrivelse af betingelser og den borgere og medarbejdere i borgerservices beskrivelse af mulighederne ved digital og person kommunikation sammenlignes for at undersøge, hvornår digital kommunikation er fordelagtig at anvende, og hvornår person kommunikation er mere hensigtsmæssig. Analysen foretages på baggrund af de systemteoretiske betingelser som undersøges i teoriafsnittet og som kort er nævnt tidligere samt indenfor områderne, der er prioriterede hovedtemaer i den nationale Strategi for digitalisering af den offentlige sektor.

I anden del af analysen undersøges oversættelser mellem de forskellige kommunikations og handlings niveauer i kommunen i forbindelse med digitalisering af forvaltningen i Odder, som led i undersøgelsen af hvilke aktører der tager og afgiver ansvar i digitaliseringen, samt hvilken indflydelse de har på digitaliseringen. Den nationale strategi for digitaliseringen af den Offentlige Sektor sammenlignes med kommunikation af digitaliseringen i Odder Kommunes gennem it-strategi, informationspolitik og ansatte og borgerens beskrivelser af deres opfattelser og 'udførelse' af digitaliseringen.

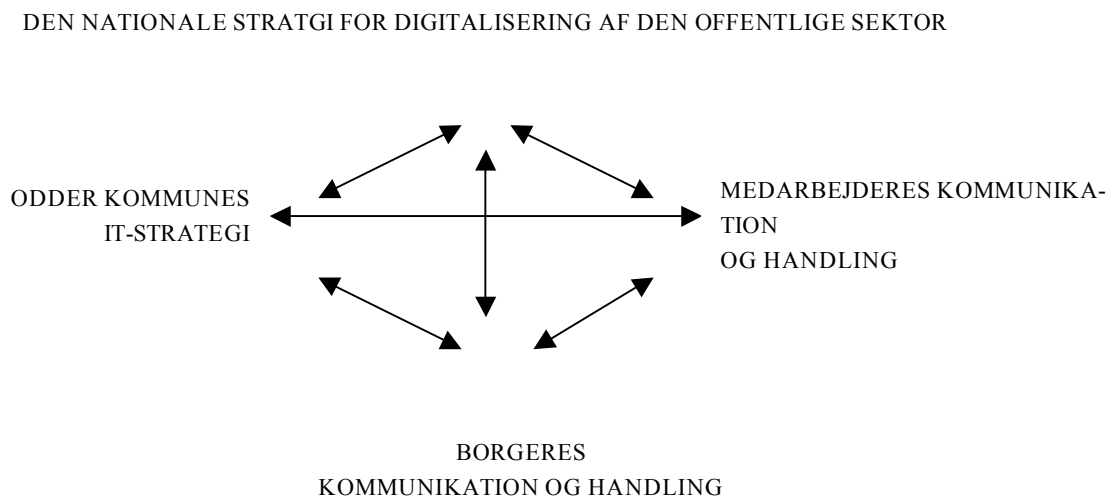
Modeller til illustration af forholdet mellem teori og empiri

Systemteoretisk analyse



↑↑ Pilene indikerer sammenhængene mellem teori og empiri. Øverst og nederst er forhold der undersøges. I hver side er udgangspunktet forholdene undersøges ud fra.

ANT analyse



↑↑ Pilene indikerer mulige oversættelser mellem niveauerne, som undersøges på baggrund af de indsamlede data i case studiet. Oversættelser undersøges hvor aktører overdrager af ansvar, og tager ansvar, samt hvordan de påvirker digitaliseringen, så vidt det kan tolkes ud fra datasættet.

3.2.2 Empiri

Der er samlet data ind gennem spørgeskemaer med åbne svarmuligheder til borgerne, interview af ansatte, indsamling af dokumentation af fx besøgsstatistikker og interviews af ledere af afdelinger der er væsentlige for emnet. Derudover er der ført logbøger over selve studiet, interessante vinkler og kategorier undervejs, udkast, og effekten af det skriftlige arbejde på populationen.

Borgerundersøgelsen

Borgerundersøgelsen er foretaget med udgangspunkt i et nyt tiltag i kommunen om udlevering og aktivering af en mobil digital signatur. Alle borgere, som havde kontakt med kommunen i 3 udvalgte dage i uge 6 2008, blev spurgt, om de ville deltage. De tre dage er udvalgt, så de dækker både korte og lange dage i borgerbutikkens åbningstid. 128 borgere i Odder Kommune er blevet spurgt blandt andet om deres holdning til mulighederne ved digital og personlig betjening, krav i forbindelse med digitaliseringen og holdninger til digitaliseringen. Hele datasættet er vedlagt som digitalt bilag (bilag 1). Selve spørgeskemaet er vedlagt i bilag 5.

Borgerundersøgelsen er ikke repræsentativ for befolkningen i Odder Kommune, da borgerne er blevet spurgt som led i tilfældigt fremmøde i borgerbutikken. Da undersøgelsen tager udgangspunkt i fremmøde på kommunen er der risiko for at alle borgere, der bruger digitale løsninger ikke kommer med. Derfor er dataindsamlingen foretaget samtidig med tiltaget om udlevering og aktivering af digital signatur i borgerbutikken, desuden er borgerne blevet spurgt til deres digitale niveau og anvendelse af digitale løsninger.

Spørgsmålene i borgerundersøgelsen er skrevet ud fra operationaliseringerne og dækker derfor de variable og hypoteser, som undersøges. Der er arbejdet med at undgå ledende spørgsmål, og formuleringerne er udarbejdet med udgangspunkt i overvejelser over datapålidelighed og –gyldighed. Spørgsmålene er konstrueret, så de så vidt muligt er forståelige, overskuelige og ikke-ledende. Der er anvendt teknikker til at placere spørgsmål i forhold til hinanden for at indgyde fortrolighed med respondenterne og sikre overblikket overspørgeskemaet (De Vaus 2002 og Neuman 2003).

Åbne svarmuligheder giver respondenterne mulighed for at svare i deres egen terminologi, risikoen for at meningen med svarene fordrejes kan derved formindskes (Harboe 1999: 26). Svarene bliver derfor præsenteret, som de er skrevet af borgerne i analysen. Ved henvisning til datasættet, hvor svarene er præsenteret samlet, henvises til skema nummer og derefter kolonnerne (i regnearket) hvori svaret kan findes.

Interview af ansatte

Der er gennemført interview med 7 ansatte fra borgerservice. Interviewpersonerne er udvalgt tilfældigt i den forstand, at den gruppe, der var på arbejde ved skranken en tilfældig dag, blev interviewet. De bruger rotationsprincip i borgerservice, så alle medarbejdere har dage ved skranken og inde bag ved til administrativt arbejde. Grupperne er lavet sådan, at alle områder, hvor borgerne kan få service, er dækket af en medarbejder. Derfor er valget af en gruppe en tilfældig dag fornuftig for repræsentativiteten for arbejdsområderne i borgerservice, og samtidig er alle interviewpersoner tilfældigt udvalgt. Alle interviewpersoner er kvinder, hvilket ikke er et repræsentativt billede af borgerservicemedarbejdere, men kun to er mænd ud af 28 ansatte, hvoraf den ene er stedfortræder for lederen af borgerservice. Derfor giver det ikke en voldsom bias for repræsentativiteten af gruppen, at ingen af de interviewede er mænd.

Interviewene er foretaget efter en spørgeguide, som er udviklet med udgangspunkt i den fælles operationalisering. Spørgeguiden findes i bilag (6) Alle interviews er optaget på lydfil, som er vedlagt i bilag, derudover er der taget noter af interviewerens undervejs i interviewet, optagelse og notater er blevet brugt som udgangspunkt for en meningskondensering af interviews. De relevante passager er nedfældet ordret og i citationstegn, desuden med henvisning til minut og sekund tæller i lydfilen alle interviews er præsenteret samlet i et regneark der er vedlagt i bilag (2). Hvert interview har sin række og hvert spørgsmål og svar sin kolonne, men da der ikke er så mange svar fra ansatte som fra borgere, er henvisninger i analysen også refereret til tidspunkt. Det er ikke vanskeligt at finde et tidspunkt i datasættet, ved at følge den række der henvises til (det første tal i parantesen), dukker tidspunktet hurtigt op, tidspunktet er altid præsenteret før citatet. Dette gør det samtidig nemt at sammenligne det skrevne citat med det der bliver sagt i på lydfilen.

Kvale skriver om gengivelse af interviews, at: *"En udskrift er en overskridelse, en transformation fra en fortælleform – den mundtlige diskurs – til en anden fortælleform - den skriftlige diskurs. At transkribere betyder at transformere, at skrive en tekst fra én form til en anden."* (Kvale 1997:167). Beslutningen om transskriptionsstil afhænger i følge Kvale af undersøgelsens publikum, der i specialets tilfælde sandsynligvis højest er vejleder, censor og i bedste fald medstuderende, der er interesserede i empiriens pålidelighed eller gyldighed. I gengivelsen af interviewene i specialet er den generelle mening flere steder kondenseret, det er ikke nødvendigt for anvendelsen af data, at alle interviews er fuldstændigt transskriberet, desuden er selve dataindsamlingen foretaget med noter og båndoptagelse, og meningskondenseringen og udvalgte citatstykker er derfor foretaget med udgangspunkt i begge dele. Pålidelighed og gyldighed i

interviewene, særligt i forbindelse med meningskondensering kan undersøges ved hjælp af lyd-filerne, der er vedlagt i digitale bilag (3).

Dokumenter

De dokumenter som anvendes i analysen er den nationale Strategi for digitalisering af den offentlige sektor, Odder Kommunes it-strategi, internetstrategi og informationspolitik. Henvisninger til de af dokumenterne, som findes i pdf format på nettet, referer til et sidetal, mens henvisninger til sider på nettet (i html format) alene referer til hjemmesiden. Henvisninger til hjemmesider er generelt i specialet skrevet som fodnoter, fordi de ofte er meget lange og derfor kan forstyrre i teksten.

Logbøger over notater, observationer, indskydelser, tilfældige samtaler.

Alle de digitale logbøger, notater og lignende, som er skrevet i løbet af undersøgelsen, er vedlagt i digitale bilag. Der er en del håndskrevet note og model materiale, der ikke alt sammen er digitaliseret. Disse noter opbevares sammen med interviewnoter og de indsamlede spørgeskemaer.

3.2.3 Metodekritik

Det har desværre ikke været muligt at nå at få informanter til at gennemlæse udkast af rapporten, dette problematiserer datas gyldighed og gyldigheden af undersøgelsen. Jeg mener imidlertid, jeg har dokumentation for datamaterialets gyldighed, interviewene kan tjekkes gennem lydfilerne, og jeg opbevarer spørgeskemaerne. Jeg må til gengæld indrømme, at mit note system er for rodet, til at jeg kan kalde det dokumentation af alle undersøgelsens trin, men det oplevedes sådan undervejs. Noterne er fordelt over digitale og især ikke digitale kladdehæfter og på bagsider af printede udgaver af specialet. Jeg har derfor ikke en komplet håndbog med beskrivelse af alle undersøgelsens trin. Der kan opleves reminiscenser af dokumentationen af undersøgelsens trin i forskellige noter, der er vedhæftet i bilag.

4 Teori

Analysen af de systemteoretiske forskelle mellem digital kommunikation og kommunikation med en person i den offentlige forvaltning udvikles i første del af teoriafsnittet. Der bliver lagt vægt på sociale systemers mindste elementer for at indfange kommunikationsenheden og de systemteoretiske betingelser for, kommunikation. Derudover undersøges det, på hvilke punkter digital kommunikation og person kommunikation er forskellige, og hvad forskellene betyder for kommunikationen.

Anden del af teoriafsnittet er mere beskrivende og fremstiller ANTs bidrag til projektet. Der vil heller ikke her kunne forventes et totalt resumé af teorien, der fokuseres på de dele af teorien, som anvendes, og de dele som er nødvendige for at forstå udgangspunktet.

Umiddelbart består forskellen mellem digitale og personlige henvendelser til forvaltningen i, at det er en menneskelig aktør frem for en digital enhed, der modtager henvendelsen. Indledningsvist er der behov for at få sat et par anvendelige begreber på fænomenerne. I systemteorien er aktører personer, aktøren har mulighed for at handle autonomt og for eksempel komme med gode idéer. Digitale enheder kan være både enkelte selvbetjeningsløsninger og hele computere, det der karakteriserer en digital enhed er dens evne til at behandle information og kommunikation samt formidle mening. De digitale enheder, som specialet arbejder med, har som forudsætning, at de er forbundet over netværk. Enhederne er programmerede til at udføre bestemte funktioner, når de bliver bedt om det, og har for så vidt ikke nogen autonomi. Begreberne anvendes alene til at sætte begreber på forskellen mellem digitale deltagere i kommunikation og personer.

4.1 Systemteori

Niklas Luhmanns systemteori er udgangspunkt for specialets definition af kommunikation og dette afsnit beskæftiger sig derfor hovedsageligt med kommunikation og beslægtede eller forbundne begreber, som er anvendelige for den senere analyse af forskelle mellem digital og person kommunikation i forvaltningen. For at komme hen til en systemteoretisk definition af betingelserne for digital og person kommunikation er det nødvendig med en kort indføring i de systemteoretiske mekanismer, som følger her.

4.1.1 Sociale systemer og deres omverden

Der findes tre grundlæggende systemer: biologiske, psykiske og sociale. Biologiske systemer er levende organismer, i alle størrelser og former. Biologiske systemer arbejder i mediet liv, og stiller for menneskers vedkommende deres system til rådighed for psykiske og sociale systemer. Systemerne er operationelt lukkede for hinanden, og de forskellige systemer kan kun operere indenfor egen grænser. Psykiske systemer er bevidsthedssystemer som tanker, følelser og idéer, det er også disse systemer, der bedst beskriver det, vi forstår ved personer (eller personlighed). Sociale systemer er kommunikation og kan opstå mellem to eller flere personer eller mellem enheder så store som organisationer. Psykiske og sociale systemer arbejder begge med mening, og kan derfor gøre brug af hinandens udvikling som inspiration, men de kan stadig kun operere indenfor deres egen grænse.

Systemerne er omverden for hinanden, fordi de kun kan operere indenfor egen grænse, ingen systemer har derfor identisk omverden. Personer må hele tiden reagere på det, der sker i deres omverden på grund af omverdenskompleksitet, der trænger sig på som selektionstvang. Systemer må tage stilling til ændringer i omverden for at tilpasse sig samfundets 'hyperkompleksitet' (Luhmann 2007).

Idéen om mennesket som ét handlende subjekt falder udenfor systemteorien. Luhmann skriver, at handlinger både er betinget af socialitet og individualitet, og at det derfor er absurd at tilskrive handlinger et subjekt. Med systemteorien får sociologien således en alternativ måde at arbejde med socialitet på. Socialitet kan i følge Luhmann beskrives uafhængigt af de personer, som deltager i interaktionen. Socialitet er et system i sig selv, der eksisterer i kraft af sit indhold (Luhmann 2000).

System og omverden er, hvad de er, i kraft af hinanden; de er enheden af en forskel. I referencen til sig selv og ud over sig selv skaber og genskaber systemet sig selv i en operationel lukket autopoietisk proces. Gennem rekursiv selvreference og kontakt med omverdenen skaber systemet sine elementer. Systemet er operationelt lukket og opererer derfor kun indenfor egne grænser. Til gengæld kan systemet bruge inspiration og ressourcer fra omverdenen og er på den måde åben for omverden. Grænsen mellem system og omverden er systemets egen præstation.

Systemerne kan stille deres kompleksitet til rådighed for andre systemer uden at have adgang til hinanden. Denne forbindelse kaldes interpenetration eller en strukturel kobling. Et interpenetrativt forhold er fx forholdet mellem bevidsthed og kommunikation. Bevidsthed kan ikke kommunikere, kun kommunikation kan kommunikere, men systemerne arbejder begge med mening, og kommunikationen lever blandt andet af, at den kan anvende den meningsfortolkning bevidstheden tilbyder og omvendt (Luhmann 2002).

For at det sociale system kan fortsætte sin væren, anvender det en række redskaber som fx sprog og skrift. Disse hjælper kommunikationsprocessen videre ved at skabe begrænsning og udvidelse af tilslutningsmuligheder. *"The autopoiesis of the social systems is nothing more than this constant process of reduction and opening of connective possibilities"* (Luhmann 2002:172).

4.1.2 Kommunikation imellem mennesker og maskiner

Ved at se på de systemteoretiske betingelser for kommunikation med mennesker og maskiner skal forskellene mellem systemerne undersøges. Forskellene undersøges for at finde ud af, hvilken betydning det har for kommunikation, at den foretages med en person eller en digital enhed.

Når der opstår kommunikation imellem personer, sker der det, at det psykiske system bliver irriteret gennem en selvreference eller en fremmedreference; altså af noget der sker i systemet eller omverdenen. Irritationen fremprovokerer selektionen¹³ af en information, som kan medføre selektion af en meddelelse, som i sig selv indeholder et selektionsforslag om forståelse. Det kan også være omvendt, fx kan personer føle sig tiltrukket af hinanden (igen en irritation

¹³ Kommunikationens enhed er tre selektionsmuligheder: alters meddelelse (1) af en information (2) som forstås (3) af ego. Herefter kan tilslutning eller afvisning af kommunikationen vælges. Hvis en digital enhed skal kunne forstås som en deltager i kommunikation, er det på baggrund af kommunikationens enhed nødvendigt, at den kan vælge og har et grundlag at vælge ud fra.

af det psykiske system) og derfor vælge at meddele sig, hvorfor der efterfølgende skal vælges en information. For digitale enheder gælder det, at de reagerer på impulser fra en intern protokol eller fra påvirkning gennem tastatur eller mus. De digitale systemers omverden er derfor langt mindre kompleks end psykiske systemers, fordi kommunikation med digitale enheder er betinget af en bestemt operationsmåde, som er bestemt af programmører. Personers kommunikation er betinget personernes psykiske og sociale systemers selv- og fremmedreference, hvis igangsættelse øjensynligt er langt mere kaotisk organiseret på grund af systemerne egen og omverdens kompleksitet. Der findes dog mekanismer som temaer og symbolsk generaliserede kommunikationsmedier, som reducerer kompleksiteten for personer.

Kommunikation kommer af behovet for at koordinere iagttagelser for at skabe fælles beskrivelser af verden¹⁴ (Luhmann 1997). Imellem personer sker dette således ved, at et psykisk system iagttager en selektionsmulighed, der også altid er en selektionstvang, og vælger at koordinere sin iagttagelse med andres ved at foreslå bidrag til et relevant tema. Temaerne er kulturer, og ligesom dem emergerer samfund ud af systemers (i dette tilfælde psykiske) behov for at skabe fælles beskrivelser af verden gennem koordination af iagttagelser. Kommunikation mellem personer skaber således mulighed for, at psykiske systemers opfattelse af og tilgang til verden (inden for et område, hvor iagttagelser koordineres) stammer fra et fælles grundlag, fordi psykiske systemer arbejder med samme meningskode som sociale, og derfor kan gøre brug af kommunikationerne. Mennesker er altså grundlæggende sociale og skaber mulighed for at være sociale gennem etablering af en fælles forståelse, fordi de har behov for at koordinere iagttagelser. Det er omvendt med digitale systemer. De har et fælles grundlag for forståelse, fordi de er bygget op på en bestemt måde, og de arbejder derfor kun med det, de er programmerede til.

Forskellen i systemernes egen- og omverdenskompleksitet kommer af deres måde at iagttage på og baggrunden for deres iagttagelser. Hvor mennesker har behov for at koordinere iagttagelser for at skabe fælles beskrivelser af verden, som reducerer kompleksitet og muliggør socialitet, er den digitale verden allerede minutiøst beskrevet og den udvides gennem nye beskrivelser af egen- og omverden. Beskrivelserne bestemmer, hvordan iagttagelserne fungerer. Forskellen er, at iagttagelser ikke på forhånd er koordineret i menneskers omverden, mens det er fuldstændigt forudbestemt for digitale systemer, hvad de kan iagttage, hvordan og hvorfor. Når

¹⁴ Moderne samfunds vekslen mellem tillid og mistillid som hinandens ækvivalente modsætninger for reduktion af kompleksitet.

iagttagelser bliver beskrevet i og af de to systemer, henholdsvis reducerer og forøger de derfor kompleksitet i systemerne og deres omverden.

Mening og kompleksitet

Mening er delt op i form og medium. Dette medfører, at mening forstås som et universelt medium for operationer i psykiske og sociale systemer, og mening er samtidig en form, der gør det muligt at dele mening for eksempel ved hjælp af sprog. På trods af at både psykiske og sociale systemer kan gøre brug af mening, er de ikke garanteret, at meningen er den samme for andre systemer i deres omverden. Med andre ord; omverdenskompleksitet reduceres med mening. Mening og kompleksitet fungerer som parallelle begreber, også mening er selektions-
tvang. ”Mening er en potent form for reduktion af kompleksitet, for opløsning af et fremtvunget selektionsproblem.” (Luhmann 2007: 217).

Meningsbegrebet er fundamentalt for Luhmanns kommunikationsteori. Med meningshenvi-
sning bliver det muligt for systemer, der arbejder med mening, fx sociale og psykiske (di-
gitale) at fastlægge egen intention og præstation (grænse) i forhold til omverden, fordi de med
meningshenvi-
sning og kun i meningsform bearbejder kompleksitet og selvreference. Det er
derfor essentielt at kunne forstå andre systemers mening for at kommunikere (Luhmann
2000).

Digitale systemer bearbejder også kompleksitet og selvreference i meningsform i deres opera-
tioner, men deres koder er forskellige for eksempel fra den meningskodning, som psykiske og
sociale systemer anvender. Maskiner forstår ikke sproglige koder, de koder, de forstår fra
mennesker, er koder som tryk, lyd og billede, som alle er delt op i positiv og negativ. Disse
koder bruges til at gennemføre kommandoer, som først skaber maskinens programmering og
siden sørger for, at personer kan anvende maskinen på baggrund af programmeringen. Maski-
nens programmering er altså også en kodet mening, der udgør det interne sprog, som maski-
nernes programmer er bygget op af og det sprog, som kommunikation imellem maskiner byg-
ger på. Koden er fx det binære talsystem¹⁵, der er emergeret ud af psykiske og sociale syste-
mers meningskodning, det er derfor også på et vist plan forståeligt for psykiske og sociale sy-
stemer. Maskine systemerne er dog omgivet af og består af en bestemt form for kompleksitet,
hvis mening ikke kan forstås af psykiske og sociale systemer, men som både kan oversættes

¹⁵ I virkeligheden er der en lang række af niveauer imellem det binære meningsniveau og fx den skrift, der er
frembragt på dette stykke papir, de binære tal omsættes til hexadecimal kode, som igen sammenlignes med
opslag i ASCII tabeller, hvorefter disse omsættes til tegn på skærmen eller papiret.

til det programmeringssprog, det er skabt af, og de programflader, som kodningerne muliggør, og som netop er skabt for at afhjælpe kommunikationer mellem psykiske systemer. Der er altså to former for koder; maskiner og mennesker imellem og én kode maskinerne indbyrdes. Koderne mellem psykiske systemer og maskine systemer er som nævnt programfladerne og programmeringssproget, mens koden maskinerne imellem er elektriske impulser, som kan aflæses af maskinen på samme måde, som den aflæser programmeringssproget. Programmeringssproget har således fælles mening for dem, der kan bruge det, det være sige maskiner eller personer.

Pointen er, at koden er programmeret og derfor er defineret præcist i digitale systemer, mens den for personer er påvirket af mange forskellige faktorer som uddannelse, kultur, social baggrund med mere. Præcisionen i definitionen af meningskoder gør, at der er meget lille sandsynlighed for fejlkommunikation med digitale systemer, forudsat at den, der kommunikerer, kan bruge digitale systemer. I kommunikation med personer er der risiko for fejlkommunikation på grund af den relativt upræcise definition af den sproglige meningskode.

Selektion og kontingens

Selektion er altså et grundvilkår for systemet, og på grund af omverdens kompleksitet er systemet hele tiden udsat for selektionstvang. I kommunikationssystemer tvinges parterne til at tage stilling til meddelelser, information og tilslutning, og systemer er generelt nødt til konstant at vælge og vrage mellem information for at følge med i samfunds hyperkompleksitet (Luhmann 2007: 167). Langt det meste vrages som kompleksitetsreducerende mekanisme, men dette er dog stadig en selektion og deraf selektionstvang.

For personer er selektionen ikke vilkårlig, den ene selektion kan være lige så god som den anden, der kan vælges forkert, og selektion er dermed forbundet med risici. Den kaotiske ophobning af muligheder struktureres gennem konditionering, det vil sige, at nogle muligheder kvalificeres frem for andre (Luhmann 2000). Selektion er ikke forbundet med risici for digitale enheder, deres interne sproglige koder er for eksempel baseret på det binære talsystem og kan beskrives som forbundne koder af 'noget' eller 'intet', der er kun en reaktion på samme påvirkning, men teknologisk er der principielt mulighed for et uendeligt antal variable i en påvirkning. Derfor er valgmulighederne altid til stede i den samme form, det vil sige, at konditioneringen af valg er meget præcis.

Digitale enheder er programmerede til at gennemføre bestemte selektioner, hvilket kan forstås som enhedens konditionering af muligheder. Kommunikationen mellem personer foregår in-

denfor et symbolsk generaliseret kommunikationsmedie, der kvalificerer bestemte selektioner frem for andre, for at gøre kommunikationen mere sandsynlig. Det, at en maskine er programmeret til processere bestemte selektioner, kan altså være et argument for opfattelsen af forbindelse mellem mennesker og digitale enheder som konditioneret kommunikation. Dette skyldes, at når en maskine vælger en information, meddelelse eller tilslutning, har der ikke nødvendigvis været andre muligheder, hvilket kan tolkes som, at kun den ene side af forskellen har været kvalificeret som selektionsmulighed. Det, at maskinen er programmeret til denne selektion, kan altså opfattes som en særlig form for konditionering i stil med et symbolsk generaliseret kommunikationsmedie for 'forbindelsen' med digitale enheder. Kommunikationsmediet er selve programmeringen eller opbygningen af det program, den digitale enhed arbejder indenfor. Kommunikation med digitale enheder er altså baseret på bestemt (eller endelig) konditionering af valg i modsætning til den principielt ubestemte (uendelige) konditionering i psykiske systemer.

På trods af at selektioner kan være kvalificeret, skal kontingens være et grundvilkår for systemet, hvilket betyder, at alle selektioner skal kunne have været anderledes. Det vil sige, at der i enhver selektion er fravær af umulighed og nødvendighed (Luhmann 2000). Digitale enheder har ikke altid umiddelbart mulighed for andre selektioner, end dem der gennemføres, fordi de er programmerede til bestemte dispositioner, hvilket betyder, at måden kontingens er vilkår for systemet, er gennem programmering, som kan ændres. Det betyder, at for at samme påvirkning af et digitalt system skal give en atypisk respons skal den være virusramt eller være blevet omprogrammeret (hvilket *kan* foregå automatisk som en del af systemets interne operationer gennem opdateringer).

Forbindelsen mellem stimuli og respons er defineret på forhånd i digitale systemer, hvilket gør, at det ikke er muligt at manipulere systemet. Der er kun to undtagelser: Den første er, at systemet kan påvirkes af en virus for eksempel, hvilket falder tilbage på den anden mulighed for manipulation, der er fra hackere eller hackers værker. Modsat betyder den upræcise definition af, hvordan stimuli fører til respons hos personer, at det er muligt at manipulere med personer, deres 'regelsæt' overholdes ikke altid stramt.

Dobbeltkontingens

Sociale systemer opstår kun ved, at parterne i en kommunikation oplever dobbeltkontingens og ved, at der dannes struktur af den ubestemthed, der opstår i dobbeltkontingensen. Dette muliggør dimensioner for fælles handling. Problemet om dobbelt kontingens ”dvs. den tomme, lukkede ubestemmelige selvreference” (Luhmann 2000: 145) må løses, for at handlingen kan bestemmes og afvikles. Luhmann mener, problemet løses gennem uddifferentiering af socialdimensioner med socialt forskellige meningsperspektiver, som muliggør koordination af handlingssystemer (kommunikation). I digitale systemer er de uddifferentierede perspektiver klart defineret, der findes kun dem, som er skrevet af en programmør.

I vanligt sociologisk sprog kan man udtrykke det sådan, at graden af gensidigt kendskab, som er påkrævet for reproduktionen af det sociale system, er en variabel, som aktualiseres i forskellig grad fra system til system. Der må altså tages forskellige former for og grader af det sociale systems ”personalisering” i betragtning [...]. Det betyder et farvel til enhver substantialiseret opfattelse af individer eller sociale aktører, der som bærere af bestemte egenskaber muliggør dannelse af sociale systemer. I stedet spørges der fra de sociale systemers område: Hvor meget skal de implicerede kunne forstå hinanden for at kunne kommunikere? (Luhmann 2000: 149).

Digitale systemer kan imidlertid ikke nødvendigvis tale samme sprog og koordinerer ikke nødvendigvis iagttagelser, systemerne har ikke noget kendskab til noget, som ikke er tilføjet systemet, og et digitalt system kan altså ikke umotiveret finde ud af, hvordan det kan gøre brug af andre systemers dispositioner. Digitale enheder kan ikke selv koble sig på den sociale meningsdimension, og derfor har de ikke samme muligheder for at danne ’helhedsbilleder’, som personer har. Derfor kan der være større effektivitet i kommunikation med en person end med en digital enhed, hvis kommunikationen kræver viden om mange forskellige temaer, som skal koordineres, fordi det er nødvendigt at bruge flere digitale enheder (med viden om specifikke temaer) end personer (med viden om mange temaer og deres forbindelse) for at få samme viden, og det kan være et problem at få viden om temaerne koordineret i digitale systemer.

Kommunikationens sandsynlighed

I følge systemteorien er kommunikation i det hele taget meget usandsynlig. Det skyldes, at for at kommunikation overhovedet kan karakteriseres som kommunikation, er der en række udfordringer som skal overkommes. For det første er det usandsynligt, at modtager kan forstå kommunikationen, systematisering af mening gennem sprog har hjulpet på det problem, men det er stadig usandsynligt, at sproget har samme mening for parterne. For det andet er kommunikationen usandsynlig at få gennemført, fordi den ofte er meget flygtig og derfor er usand-

synligt at få udstrakt ud over øjeblikket og det fysisk nære rum. Dette er blandt andet afhjulpet af skriften (som senere gennem uddifferentiering af massemedier, forstået som det maskinelt fremstillede skriftlige produkt) (Luhmann 2002). For det tredje har kommunikation en tendens til at vække indsigelser. En kommunikation er først gennemført, når modtageren har accepteret henvendelsen, og først derefter kan modtageren vælge at tilslutte sig eller afvise selve informationen.

En af de ting, kommunikation med digitale enheder kan bidrage med, er simplificering, hvilket betyder, at kommunikationen bliver mindre usandsynlig. De tre tidligere nævnte problemer (afsnit 5.1.2.), der gør kommunikationen usandsynligt forekommende, er for det første, at det er usandsynligt, at modtager vil forstå afsender. For en maskine kan én bestemt kode kun have én betydning, en maskine kan derfor ikke misforstå. Det kan opleves, som om den misforstår, hvis dens styring er blevet overtaget af en virus, men i det tilfælde følger den også de koder, programmet giver den. Det andet problem med den rummelige udstrækning afhjælpes af den konstante forbindelse til netværk, hvor forskellige mængder brugere er tilkoblet. I dag er Internettet og telefonen nogle af de muligheder, personer har for at få udbredt deres kommunikationer til andre end de rummeligt tilstedeværende. Dette muliggør blandt andet, at forvaltningen er tilgængelig hele døgnet. Det tredje problem, at kommunikationen har tendens til at vække indsigelser, bliver afhjulpet med den digitale enhed af, at en bestemt række betingelser skal være opfyldt, for at en maskine kan tilslutte sig et selektionsforslag. Det er således fastlagt, hvad der giver muligheder for tilslutning, hvad der ikke gør, og dermed hvad der skal tilføres systemet for, at det bliver muligt at acceptere selektionsforslaget derfor er kommunikation med digitale enheder svær at manipulere. I kommunikation mellem mennesker er dette problem afhjulpet med de symbolsk generaliserede kommunikationsmedier, som danner en struktur for systemet at forholde sig til og sammenligne med. Det er dermed også blevet mere sandsynligt, at kommunikationen tilsluttes, fordi det er tydeligt, hvad der skal tilføjes systemet for, at det vælger tilslutning.

Kommunikationens risiko

Kommunikation med digitale systemer er dog ikke uden risiko, systemerne skal kunne forstå og oversætte kontakten fra andre systemer gennem netværket og skal derfor besidde *requisite vararity*, der har at gøre med at forstå en fælles mening eller systemers evne til at forstå kompleksitet i andre systemer og oversætte den til egen meningskode (Luhmann 2007:164).

Luhmann leger med tanken om, hvad der sker, hvis to komplekse systemer indgår i interaktion, selvom de ikke råder over requisite variety til at afbilde det andet system i sig selv. Luhmann præsenterer i den forbindelse en tese af en skotsk kybernetiker Donald McKay¹⁶, der hævder, at under sådanne forhold opstår der frihed:

”Selv hvis komplekse systemer var fuldstændigt determinerede, ville hvert system være nødt til at forudsætte, at det andet system kan påvirkes, altså reagerer på signaler, nemlig ikke på en sådan måde, at systemet selv regner sig frem til denne determinerethed, men netop på en måde, som er uforudsigelig.”
(Luhmann 2007: 164).

Selv den mest determinerede enhed skal altså kunne forvente det uventede for overhovedet at kunne kommunikere. Det handler i bund og grund om at reducere omverdens kompleksitet til systemets forståelsesramme for at kunne fortsætte sin væren gennem kommunikation for eksempel.

Dette indebærer, at hvis et digitalt system ikke forstår det selektionsforslag, den får fra et andet system, er der risiko for at kommunikationen kan gå fejl, hvis den digitale enhed må forudsætte, at det anden system kan ændres og vælger en alternativ løsning for systemet. Dette burde dog ikke være muligt i mange digitale systemer i dag, der efterhånden er så komplicerede, at alle valg af forståelse skal godkendes flere gange systemerne imellem i kommunikationen, og hvis ikke alle muligheder er tilgængelige, kan systemet takle ikke at kunne takle en information eller meningskode. På grund af digitale systemers reduktion af kompleksitet kræver det tillid til systemet fra dem der anvender det. Tillid og mistillid er på grund af den reducerede kompleksitet relateret til systemernes begrænsning og måde at håndtere information.

Tillid

Tillid er noget, der skal skabes i nye sociale sammenhænge, hvilket gør det sværere at indgå i nye sociale relationsformer i forhold til allerede kendte sociale relationsformer. Systemtilliden til en organisations kommunikationssystem kan derfor ikke bare overføres til et digitalt kommunikationssystem, fordi digital kommunikation er en anderledes social relation end person kommunikation.

Behovet for system tillid kommer af uddifferentieringen af de symbolsk generaliserede kommunikationsmedier for eksempel penge, magt og sandhed, de tjener som reduktionsmekanisme

¹⁶ Tesen minder om Turing testen om maskiners evne til at vise intelligens. Alan Turing: "Computing Machinery and Intelligence" (1950)

for kompleksitet. Reduktionen og overførslen af kompleksitet kræver tillid til systemet fra dem, der anvender det.

Luhmanns tillidsbegreb tager afstand fra etisk vurdering af tillid, fordi kompleksiteten i den sociale orden er så stor at det er umuligt at have viden nok til altid at vurdere hvornår tillid og mistillid er anbefalelsesværdig. Luhmanns tillidsbegreb er baseret på rationalitet som reduktion af kompleksitet. I tillidsrelationer lægges arbejdet med at gennemtænke og medbestemme funktionel sammenhæng for adfærd over på systemet:

”Den handlende må derfor kunne forudsætte, at system strukturer og besluttelsesprogrammer allerede har taget denne del af arbejdet for ham, og at den sociale verden - med andre ord - er organiseret.” (Luhmann 1999:150). Og ”Med henblik på funktionen at hæve systemets potentiale for kompleksitet er tillid rationel.” (Luhmann 1999:151).

Tillid til systemer giver dem tid til at udvikle komplekse strukturer men tilliden kræver også hjælpemekanismer som læring, symbolisering, kontrollering, sanktionering, strukturerer og måden at bearbejde oplevelser. Tillid er i høj grad henvist til at systemernes vilje til at løbe risici (risikotilbøjelighed) holdes under kontrol af gennem institutionaliseret mistillid. Der er derfor tre hjælpeområder, der er nødvendige for opbygning og vedligehold af en systemisk tillidsrelation. Læring og symbolisering drejer sig om den viden, der er tilgængelig om systemet, samt hvor meget og hvordan viden skal formidles. Kontrol og sanktioner er institutionaliseret mistillid, mistilliden har på den måde et ansigt, og i systemtilliden er det derfor muligt at nære tillid til et system, som man også har mistillid til. Strukturer og måden at behandle iagttagelser er selve systemet og dets funktioner, her er tilliden baseret på systemets evne til at leve op til sin funktion.

Tillids begrebet anvendes til at forstå forskellen mellem anvendelse af et kendt system frem for et ukendt. Hvis et systems strukturer og måden det behandler iagttagelser på er ukendte, er det nemmere for personer at have anvende mistillid overfor systemet som reduktionsreducerende mekanisme end at tage stilling om systemet er værd at sætte sig ind i.

Opsummering

Den reducerede kompleksitet i digitale systemer har ikke (negativ) betydning for kommunikationens mulighed. Derimod har det sandsynligvis betydning for kommunikationens mulige temaer, fordi kompleksiteten i digitale systemer på ingen måde svarer til kompleksiteten i psykiske systemer. Til gengæld og på grund af dette er kommunikation med digitale systemer

langt mere effektiv¹⁷. Der er mindre sandsynlighed for fejlkommunikation og manipulation. Og det nødvendige kendskab kan etableres.

Den omvendte virkning af den reducerede kompleksitet i og omkring digitale systemer er at de mange uddifferentierede digitale systemer, som er forbundet via netværk, ikke nødvendigvis er programmeret til at tale sammen. Denne forskel kan forringe digitale systemers effektivitet i forhold til personer, på grund af personers sociale dimension og evne til at forbinde temaer.

Desuden er der forskel på kendskabet til og måden at behandle iagttagelser i digitale og person kommunikationssystemer, hvilket betyder at der sandsynligvis er forskel på tilliden til systemerne.

¹⁷ Dette forholder sig udelukkende til kommunikationens mulighed for succes og fx ikke den langt større meningskapacitet i psykiske systemer.

4.2 ANT

I *Reassembling the Social* (Latour 2005) formulerer Latour ANT's opfattelse af sociologiens genstand og idéen med ANT. Idéen med ANT er at udøve sociologisk videnskab uden forud antagelse af hvilken gruppe, der undersøges, hvilket niveau (mikro, meso, makro) grupperingen skal analyseres på, hvilke aktører der kan indgå i interaktion, og hvad 'det sociale' er lavet af (Latour 2005).

Latours argument går på, at mennesker, der samler sig i kollektiver og 'socialiserer', benytter forbindelser til en masse forhold, som ikke nødvendigvis er repræsenteret i umiddelbar tid og rum, eller som overhovedet udtales. Vi alle er forbundet med vores egen, andres og steders historie, når vi samler os i kommunikation for eksempel. Derfor kan vi ikke som sociologer afskrive historierne bag en hændelse, fordi historierne skaber forbindelser til oversættelser, der har medieret hændelsen på alle mulige forskellige måder. Vi kan alle sammen beskrives som kæmpestore netværk af forbindelser og relationer til kommunikation, handling, historie, ting, tid og sted.

Latour vil egentlig gerne af med begrebet om det sociale, men han vil også gerne bedrive videnskab om det sociale | "*the science of living together*", og det er derfor nødvendigt at redefinere 'det sociale' (Latour 2005: 259). Latour skriver, at ANT altid bør starte med ikke at vide, hvad det sociale er. Med Gabriel Tardes ord skriver Latour: "*enten er der samfund, eller også er der sociologi*" (Latour 2005: 163). Pointen er, at hvis det sociale allerede er samlet og stabilt, er der ikke længere mulighed for at undersøge hvilke faktorer, der var nødvendige i kompositionen. Derfor skal kollektiver undersøges, når de samler sig og gen-samler sig.

Sociologi bør altid starte med viften af kontroverser, fordi det er gennem kontroverser, det er muligt at undersøge, hvor der sker noget, og hvad der sker. Det sociale er en flydende kompleksitet, som påvirker handling – aktion og interaktion, ting og fænomener og gennem modificeringen forbinder sig bagud og fremad i tid: "*Time is always folded.*" (Latour 2005: 201). Samtidig med at handlingen forbinder sig til andre aktører gennem netværk. Det er vigtigt for Latour at undgå, at sociologiens væsentlige fokus skal findes i subjekter, der handler. Derfor benævnes aktører som aktør-netværk med den konsekvens, at hvad som helst kan stå bag en mediation (uddybes nedenfor), og at en handlings historiske og sociale forbindelser prioriteres

frem for handlingens forbindelse til en bevidsthed og intention, samtidig med at handlingen afkobles fra et begyndelsespunkt.

Forbindelserne imellem aktør-netværkene kaldes mediatorer, det er dem, der kan spores og undersøges og dem, der medierer handlingen. Et aktør-netværk tilskyndes eller påvirkes til (is made to) at handle gennem påvirkning af mediatorer, uden at denne påvirkning er kausal. "So, *an actor network is what is made to act by a large star-shaped web of mediators flowing in and out of it. It is made to exist by its many ties: attachment are first, actors are second.*" (Latour 2005: 217).

For at komme af med problemet med det rene subjekt og de rene objekt mener Latour, at vi blot kan undlade at tilskrive noget subjektiv eller objektiv væren.

"Nothing pertains to a subject that has not been given to it. In a way, is this not the strongest intuition of the social sciences: 'Have web een made up?' Of course, the mening of this tricky phrase depends entirely on what is ment by this innocent litle word 'outside'." (Latour 2005: 213).

Ligesom med mikro og makro skal vi ikke bestemme grænserne for de enheder, vi observerer på forhånd. Latour mener i stedet, at sociologien skal lade subjekt og objekt være noget aktører kan have eller få. Subjektivitet og objektivitet kan tilskrives sociologisk ved hjælp af indsamling af empiriske data, som viser, hvordan en aktør 'subjektificeres' eller 'objektificeres' i interaktioner med andre. Problemet med 'subjektificering' er, at det ligner den hidtidige sociologis definition af det sociale, derfor er det naturligtvis vigtigt at undlade blot at tilskrive konteksten evnen til at subjektificere.

"You need to subscribe to a lot of subjectifiers to become a subject and you need to download a lot of individualizers to become an individual - just as you need to hook up to a lot of localizers to have a local place and a lot of ologoptica for a context to 'dominate' over some other site." (Latour 2005: 216).

Latour mener, at ved at behandle alt, hvad der modtages af en aktør, som mediator, der giver mulighed til den næste aktør til at blive en mediator, kan vi vende forskellen mellem inde og ude (subjekt og objekt). Derfor behøver vi ikke længere tage stilling til vægten mellem subjektiv frihed og strukturel indflydelse, alle mediatorer i en kæde af handlinger er individualiserede 'events', fordi de er forbundet til en række andre individualiserede 'events'. Det er i denne forbindelse, Latour gør op med begrebet om en aktør og i stedet indfører begrebet et aktør-netværk, fordi det er 'noget', der bliver tilskyndet til at blive tilskyndet til at agere og dermed interagere.

Latour skelner mellem intermedierende og medierende enheder; de medierende er dem, der får andre enheder i forbindelse med dem til at gøre noget uventet. De intermedierende enheder er ikke relevante for sociologien, det er dem, der blot transporterer fx information videre uden at påvirke den i nogen retning. Det sociale kan findes alle mulige steder og mellem alle mulige forskellige enheder. Det relevante for sociologien ligger i den forskel, medieringen mellem enhederne udgør for hinanden. En forbindelse er altså kun relevant i tilfældet af, at den gør en forskel.

Idet ANT handler om forbindelser, der modificerer for eksempel information, består en handling derfor også af de forbindelser, der kan spores tilbage i dens "hale". *"Action is not done under the full control of consciousness; action should rather be felt as a node, a knot, and a conglomerate of many surprising sets of agencies that have to be slowly distangled."* (Latour 2005: 44).

Det er samtidig for naivt at tro, at det kun er mennesker, der kan gøre en forskel i den sociale verden. Hvis det kun var mennesker, der agerede, ville trafikken for eksempel være meget kaotisk, fordi ingen skilte ville gøre en forskel, hvis ikke de blev inddraget i det netværk, som de muliggør ved deres eksistens. Hvis for eksempel en bilist overser et 'ensrettet' skilt, kan det have store konsekvenser for bilisten og modkørende, hvis han havde set skiltet, kunne det have gjort en forskel for hans handling – bilisten havde fundet en anden vej. Skiltet er på den måde en medspiller i netværket og er med til at bestemme handlingens udfald, fordi det gør en forskel for trafikanter; skiltet medierer. Hvis det havde været en fodgænger, der havde passeret skiltet, havde det blot fungeret som intermedierende ved at gengive informationen om ensretningen, skiltet gør nemlig ikke nogen forskel for fodgængerens videre handling (med mindre fodgængerens retter sig efter skiltet, og ligesom bilisten finder en anden vej). Dette er naturligvis et meget tænkt eksempel, punktet her er jo særligt interessant for specialet, fordi det beskæftiger sig med ting – digitale enheder – der kan handle.

Det særligt anvendelige ved ANT som analytisk redskab i specialet er muligheden for at analysere ting i relationer med mennesker. Hvad der indgår i relationer, er baseret på definitionen af sociologiens genstandsområde. Latour formulerer et argument for sociologiens genstand i artiklen "Powers & Turing" (Latour 1994), som handler om, at tings handling er givet i oplevelsen af deres autonomi.

Ifølge Latour mener Turing, at det er en fejl at tro, at maskiner ikke kan overraske; det bygger på en forkert idé om, at mennesker (programmører) kan udregne alle konsekvenser på bag-

grund af fakta alene. For at udregne konsekvenser er det nødvendigt at gøre det på baggrund af både fakta og generelle principper. Turing er computerprogrammør og opfatter maskiner som ting og computerprogrammer som tilbagelagt arbejde. Han mener, at overraske netop er, hvad vores egne konstruktioner gør ved os.

Using the potential/real contrast, this could pass for a restatement of the abstract argument deciding from first principles that since all the robot's outputs include nothing but our inputs, it can originate nothing. Such is the normal, usual, reasonable, logical conception of what a computer is and what an input is. But, according to Turing, this is also a silly approach because it supposes that, from first principles you can "work out the consequences" without surprises, namely that you can control what you do... So what he is saying, in effect, is that all formal descriptions of the computer as an input/output logical entity make a category mistake. 17)

Turing sammenligner input/output idéen om en computer med en hjernes bearbejdning af input/output og berører på den måde problemet om, hvor meget autonomi en handling kan tilskrives.

Turing returns back to the topic of the machine: can a computer be super-critical? That is, can it trigger, generate, amplify, more ideas than have been put into it – can it actualize virtualities totally unknown, can it surprise us with consequences that were not put into it at the beginning?

Ved tilpas meget irritation af en computer er den tvunget til at reagere, hvilket er det samme som den Turing lignende test af digitale enheders frihed i forrige del af teoriafsnittet. For at arbejde er computere nødt til at kunne forvente det uventede, hvilket åbner for risiko for 'autonomi' eller forandring af oprindeligt input. Desuden udfører digitale enheder og tekster handlinger, fordi de påvirker den, der arbejder med dem.

ANT handler om at spore forbindelser, som kan beskrives i netværk. Forbindelserne opstår mellem aktører, som medierer hændelser. Forbindelserne kan være meget flygtige og sociologisk atypiske relationer mellem alle mulige slags aktører, derfor er det nødvendigt at være meget omhyggelig i rapportering og indsamling af data. Data indsamles som beskrivelser af hændelser og ved at spore de netværk, der udfoldes gennem translationer af hændelserne. Netværk er ikke forstået som en vennekreds eller forening.

"So, network is an expression to check how much energy, movement, and specificity our own reports are able to capture. Network is a concept, not a thing out there. It is a tool to help describe something, not what is being described." (Latour 2005: 131). "A network [...] is the trace left behind some moving agent." (Latour 2005: 132).

Beskrivelserne af medierende aktører i netværk nedfældes i notesbøger til forskellige formål for at holde styr på de meget store mængder data.

Hvad er så en interaktion i ANT termer. Latour beskriver fem kategorier, som en interaktion i hvert fald ikke er, og på grund af dette forkastes ansigt til ansigt relationen som primær interaktion for sociologien. En interaktion er ikke isotopisk, det, der agerer på et givent tidspunkt, er påvirket af mange andre steder, materialer og handlinger. En interaktion er ikke synkron, det vil sige, at de forhold, der omgiver en handling, kommer fra forskellige tider og har forskellig historie. Interaktion er ikke synoptisk, hvilket vil sige, at det er usandsynligt at alle aktør-netværk i en interaktion er synlige på en gang. Dette er en konsekvens af de første to pointer. Interaktioner er ikke homogene og er lavet af forskellige materialer, de bevæger sig gennem kanaler, som ikke altid ligner et socialt bånd. Sidste punkt er, at aktioner ikke er isobariske. Latour bruger det meteorologiske begreb for lige atmosfærisk tryk for at beskrive, at forskellige aktør-netværk trænger sig på med større kraft end andre.

”Some of the participants are pressing very strongly, requesting to be heard and taken into account, while others are fully routine customs sunk rather mysteriously into bodily habits.” (Latour 2005:202).

Interaktioner kan være utroligt mange ting med denne definition, det interessante er at der er mulighed for at vurdere den kraft de forskellige aktører trænger sig på interaktionen med, og med hvilken kraft aktører kan påvirkes. Der er også aktører, der er positioneret i interaktionen, med mere sikkert udgangspunkt end andre, og derfor måske er svære at påvirke: *”No place can be said to be bigger than any other place, but some can be said to benefit from far safer connections with many more places than others.”* (Latour 2005:176).

Min indledende oplevelse af, at der må være forskel på kommunikationsmulighederne med en person og med en digital enhed i forvaltningen, gør, at det er interessant at bruge ANT som analytisk redskab til at undersøge, hvem der egentlig har indflydelse på digitaliseringen af forvaltningen, når den nu ikke er politisk besluttet, og hvilken indflydelse de forskellige aktører har.

Med ANT kan flere forskellige former for aktører undersøges, samt deres selvstændige indflydelse på given en udvikling. Den kraft, den enkelte aktør påvirker en interaktion med, kan derfor udskilles og undersøges. Påvirkningskraften kan undersøges ved at se på, hvor meget aktørens bidrag bliver medieret af de efterfølgende aktører i netværket, og hvor meget der intermedieres, det vil sige forbliver det samme.

5 Analyse

Den første del af analysen tager udgangspunkt i den systemteoretiske analyseramme. Borgere og ansatte er blevet spurgt om deres holdning til og oplevelse af muligheder i digital kommunikation og kommunikation med en person. Betingelserne for digital og person kommunikation er tidligere i specialet undersøgt systemteoretisk. Den teoretiske og den empiriske beskrivelse af mulighederne ved digital og person kommunikation sammenlignes for at undersøge kommunikationsformernes kvalitets- og effektivitetsegenskaber i forhold til hinanden i forbindelse med digitaliseringen af forvaltningen. Begreberne kvalitet og effektivitet skal forstås relativt. For analysen af både kvalitet og effektivitet undersøges det, på hvilke af de systemteoretiske områder for kommunikationens vilkår person og digital kommunikation adskiller sig. Dette undersøges for at sammenligne betydningen af forskellene for kvalitet og effektivitet i sagsbehandlingen imellem kommunikationsformerne (og altså ikke i forhold til kvalitet og effektivitet som fast definerede størrelser). Formålet er at ende med en forståelse af hvornår digital kommunikation er fordelagtig at anvende i forvaltningen, og hvornår person kommunikation er mere hensigtsmæssig.

I anden del af analysen undersøges oversættelserne mellem de forskellige kommunikations og handlings niveauer i Odder Kommune i forbindelse med digitalisering af forvaltningen. Den nationale *Strategi for digitaliseringen af den offentlige sektor* sammenlignes med i Odder Kommunes *it-strategi*, informationspolitik samt ansatte og borgerens beskrivelser af deres opfattelser og 'udførelse' af digitaliseringen. Igennem oversættelserne undersøges det om aktører tager eller overdrager ansvar i deres udførelse af digitaliseringen. Hvis der findes kontroverser i oversættelserne mellem aktørerne undersøges det, om der findes løsninger på kontroverserne og om løsningerne stabiliserer sig, eller har potentiale for at stabilisere sig.

5.1 Fordele ved digital og person kommunikation

I systemteorien kommer kommunikation af et behov for at koordinere iagttagelser (Luhmann 1997). I forbindelse med offentlig forvaltning er borgeres kommunikation med det offentlige baseret på et behov for at koordinere iagttagelser, hvilket løses gennem sagsbehandling. Det er derfor essentielt for, at den digitale kommunikationsmulighed anvendes, at brugerne oplever, at deres iagttagelser kan koordineres. Dette er grunden til, at oplevelsen af mulighederne ved digital og person kommunikation undersøges sammen tillid og mistillid til digitalisering og personlig betjening.

Forskellene skal afdække om systemteorien som udgangspunkt for den empiriske analyse kan bidrage med oplysning om, i hvilke tilfælde den personlige og den digitale betjening er den mest effektive eller mest dækkende for sagsbehandlingen, og dermed om det altid er hensigtsmæssigt at anbefale den digitale for borger og kommune.

Årsagen til at kvalitet og effektivitet undersøges er, at både den nationale og Odder Kommunes digitaliseringsstrategi lægger vægt på digitale systemers effektivitet som argument for digitaliseringen og digitale systemers betydning for kvalitet i sagsbehandlingen. Derfor er det interessant, hvis analysen kan vurdere, hvornår anvendelsen af et digitalt eller et personligt system er mest effektivt, og hvornår kvaliteten af en sagsbehandling er bedre med det ene eller det andet system. For at den mulige effektivitet og kvalitet i digitale systemer kan udløses, er det imidlertid nødvendigt med tillid til systemet.

5.1.1 Tillid og mistillid til systemerne

Tillid til systemerne har med viden og praktisk erfaring at gøre, men tillid har også med oplevelsen af systemets og borgerens evne til at behandle ansøgninger rigtigt i den digitale selvbetjening: tør jeg nu trykke på knappen, mon ikke jeg har gjort noget forkert, kommer min ansøgning nu frem til den rette osv. Tillid til et system er afhængig af kontrol og sanktioner i systemet, som gør det muligt at vurdere om systemet lever op til den tildelte tillid. Hvis tilliden brydes for meget eller for mange gange, kan det udløse en generel mistillid, som er svær at bryde. Kontrol og sanktioner afhjælper derfor regulering af mistillid. Mistillid og tillid er altså funktionelle ækvivalenter i systemteorien. For at oprette og opretholde tillid og undgå fuldstændig mistillid er der yderligere behov for hjælpefunktioner som struktur, behandling af iagttagelser, læring og symbolisering (Luhmann 1999).

Strukturer og behandling af iagttagelser, læring og symbolisering

Der skal være tillid til, at de digitale systemer kan gøre arbejdet ordentligt, altså at borgeren ikke kan få en bedre eller mere helhedsorienteret sagsbehandling ved henvendelse til en medarbejder. Dette handler om systemernes tilstrækkelighed. Det vil sige at borgerne skal kunne have tillid til at den mening, de putter ind i systemerne, bearbejdes, som den skal. Læring og symbolisering har i forbindelse med digitalisering af forvaltningen at gøre med at tilegne sig (og omverden) tillid til den mening, de digitale systemer formidler og gør brug af. For at de uddifferentierede digitale systemer kan reducere kompleksitet for personer, er det altså en forudsætning, at personerne kan forstå de digitale systemers mening.

Derudover er der behov for en anden form for tillid til systemerne for, at de kan anvendes fuldt ud, nemlig tillid til systemernes sikkerhed. Der er ved at være en rimelig accept af digitaliseringen i øvrigt. Det er sandsynligvis et lille segment, der udgør den gruppe, der er helt koblet af eller ængstelige omkring digitaliseringen - efter år 2000 skrækscenariet, viste sig at være en fuser. Men der er imidlertid stadig behov for systemsikkerhed i digitale løsninger. Systemsikkerhed og helhedsorienteret sagsbehandling i digitale systemer er baseret på løbende teknologisk udvikling, som medarbejderne i borgerservice og borgerne i Odder ikke har indflydelse på. Odder Kommune anvender kendte løsninger for egen systemsikkerhed og for borgernes (pinkode, digital signatur), og tilliden til dem rækker derfor ud over kommunens egen formidling af sikkerheden. Kommunen kan kun formidle grundlaget for tillid til systemerne. Tilliden til systemernes sikkerhed er sandsynligvis forbundet med kendskab til systemerne og deres evne til at behandle iagttagelser. Derfor nås den gruppe der har mistillid til digitaliseringen muligvis bedst gennem læring.

Der er en medarbejder i borgerservice, der anbefaler brug af digital 'pinkode' for at lære den ældre generation om sikkerhed i systemerne. Hun mener, der er tillid til pinkoden, og at det derfor vil være nemmere at få dem til at bruge de digitale systemer, hvis pinkoden anbefales som udgangspunkt.:

"Jeg tror i første omgang at det er vigtigt at de lærer at bruge det med en pinkode, den digitale signatur virker en lille smule mere skræmmende, jeg synes der, der nogen steder er et skræmmebillede af den der digitale signatur: kan det nu misbruges. Hvor at jeg tror det er vigtigt, at det bliver bredt ud, at man kan bruge løsningerne, der er derinde med en pinkode, så man bliver fortrolig med det. Det gælder måske mere for folk på mit alderstrin, der ikke privat arbejder i et system som det her."... "Jeg tror folk føler sig mere sikre med en pinkode end med en digital signatur" (2:6.54).

Det er ikke alle borgere der har tillid til digitale systemers måde at behandle iagttagelser på. I analysen af digitale systemers betydning for fejl citeres flere borgere fordi de mener personlig betjening kan afhjælpe fejl. Der er dog gerne sammenhæng mellem mistillid til digitale systemer og erfaring med digitale medier blandt borgerne, men der er også mange både borgere og ansatte som lægger vægt på at de digitale løsninger kræver praktisk viden. Mistillid fungerer dermed som kompleksitetsreducerende mekanisme for borgere, der ikke *"...bare er inde i det hele"* (73 M), som en borger skriver. Komplexiteten reduceres ved at vælge fra. *"Det kræver naturligvis større kendskab til Internet og computer generelt."* (75M), svarer en borger på spørgsmålet om, hvorvidt han oplever krav i forbindelse med digitaliseringen af forvaltningen. En anden borger svarer på om han vil bruge de offentlige digitale løsninger i fremtiden: *"Nej - Er for uerfaren i det offentlige system og behøver nogen, som kan sætte mig ind i tingene."* (125 P). En medarbejder foreslår en måde at udbrede viden om den digitale signatur:

"Man kunne måske lave et lille spot om vores lille dims den bærbare digitale signatur, hvor let det var at sætte den ind, og hvis man lige stod et andet sted og skulle bruge nogle ting, eller også derhjemme, så man ku få en idé om det, det er ikke så farligt, som det måske ser ud, og der er faktiske mange ting, som man kan gøre." (2:11.42)

Hovedparten af medarbejderne har tillid til at de digitale systemer fungerer nogenlunde og på sigt kan aflaste deres arbejde. Der er dog meget få oplevelser af, at effektivitets potentialet har vist sig endnu.

"Jamen det er jo tidens udvikling, det er jo ikke noget man kan modarbejde, man kan for så vidt synes, der er mange systemer, vi skal tjekke op på. Arbejdet er ikke blevet mindre men anderledes noget bliver mindre og noget bliver mere besværligt..." "Det er en anderledes måde at arbejde på, men det samme der skal komme ud i den anden ende" (2:3.56).

Der er forskel på medarbejdernes oplevelse af systemernes funktioner. Nogen nævner ingen problemer med digitale systemer, mens andre er mere kritiske overfor systemernes evne til altid at virke.

Det er ikke kun på grund af manglende tillid til digitale systemer, at der er konflikt over behovet for helhedsorientering i sagsbehandlingen. Det er også fordi, at der ikke helt er teknologisk forudsætning for, at digitale systemer kan overtage skøn og helhedsorienteret sagsbehandling fra personlig betjening uden at forringe borgernes muligheder. Der er altså ikke altid grund til at have tillid til digitale systemers måde at behandle iagttagelser på. Desuden er der ind imellem problemer med at få digitale systemer til at fungere:

3.15 "Der var ikke det der skulle til derinde, og det blev jeg faktisk irriteret over. "...3.45 "ja fordi så sidder du derhjemme og vil lige have ordnet det klokken halv syv og så står der egentlig at man kan og så irriterer det mig at så gør man egentlig en god indsats og synes man kan det der og så ender man alligevel med at jeg kan godt se det duer ikke og da jeg så kom ned så det jeg havde kunne trække ud jam så var det en forkert blanket altså det var den der det var min egen afdeling derfor det er frustrerende, for så kunne jeg ikke stå inde for det overfor folk."

Tillid og mistillid til digital sagsbehandling og personlig sagsbehandling hænger sammen under tillid og mistillid til forvaltningen (altså påvirker hinanden, men behøver ikke at være det samme). En enkelt borger kan få øje på, at der kan blive mere plads til kvalitet i sagsbehandlingen, hvis rutinesagerne varetages af digitale systemer *"Det går hurtigere hvis man kan finde ud af at bruge systemet. Dertil letter det arbejdet for medarbejderne på kommunen, derfor giver det bedre personlig betjening."* (101 K). Han har tillid til, at hvis borgerne bruger digitale systemer, vil der også være plads til, at svære problemer kan ordnes personligt. Medarbejderen reducerer kompleksitet for sig selv ved at have tillid til systemets hurtighed, og til digitaliseringens målsætning om frigørelse af ressourcer. Han får reduceret kompleksitet ud af digitaliseringens mulighedsoverskud ved at fokusere på, at der er en kvalitet ved personlig betjening og en ved digital selvbetjening.

Det er en forudsætning for den fortsatte personlige betjening, at de digitale systemer anvendes for at frigøre ressourcer til personlig betjening. Den nationale digitaliseringsstrategi mener dette løses ved - på baggrund af et fællesoffentligt samarbejde - at gøre systemerne gode nok til at blive anvendt. Jeg mener, at det snarere handler om at afklare, hvor digitale og person systemer har deres fordele, og hvornår borgere og medarbejdere faktisk kan få noget særligt ud af at bruge det pågældende system. Dette vil også afgrænse behovet for læring af systemerne til de relevante løsninger, og mistillid kan nemmere omdannes til tillid som kompleksitetsreducerende mekanisme.

Der er for eksempel forskel på forvaltningsområders digitalisering, nogle områder skal hive alle data ud af det digitale system, efter borgeren har tastet dem ind og behandle dem 'som sædvanligt'. Andre områder kører fuldstændigt digitalt. Hvis alle digitale systemers funktioner og services skæres over en kam i forvaltningen, er der risiko for, at der er områder, der ikke lever op til forventningerne. Der er desuden risiko for at borgere føler sig snydt af informationen.

Hvis systemerne ikke lever op til det, de lover, er der risiko for sanktionering af mistillid, hvilket kan påvirke tilliden til forvaltningen, fordi det er forvaltningens projekt. Der er derfor grund til at finde en måde, hvormed forvaltningen kan reducere den digitale kompleksitet for

borgere, der ikke kan bruge digitale systemer. Og en måde hvormed det er muligt, at præsentere digitaliseringen med udgangspunkt i de kvaliteter, den kan leve op til for at undgå sanktionering af mistillid. Som borgeren ovenfor er det måske relevant at fokusere på systemernes fordele, og som systemteorien foreslår er læring måske måden, at udbrede fordelene på.

5.1.2 Kvalitet og effektivitet

Helheder og dobbeltkontingens

Et af de store problemer for kommunikation med digitale systemer i relation til kommunikation med personer er de digitale systemers manglende evne til at forbinde enheder til helhed og at vurdere unikke forhold tilfredsstillende, som programmeringen ikke er forberedt på¹⁸. Digitale og person kommunikationssystemers evne til at arbejde med helheder er forskellige, fordi personer har ubegrænset adgang til socialdimensioner, som digitale systemer kun har adgang til gennem programmering. Socialdimensionerne er uddifferentierede af dobbeltkontingens mellem mennesker. Digitale systemers meningsdimension kan snarere kaldes en inddifferentiering af socialdimensioner, som dog kan udvides, og som hele tiden bliver det.

Løsningen på problemet om dobbeltkontingens i systemerne undersøges gennem systemernes mulighed for at samarbejde og skabe helheder og betydningen af at have fri adgang til socialdimensioner. Socialdimensioner har forskellige meningsperspektiver, som muliggør koordination af handlingssystemer, og derfor kan personer med tilknytning og tillid til socialdimensioner trække på en videns base, som er langt større end den enkeltes, hvis der opstår ubestemmelighed omkring koordination af en handling. Et udmærket eksempel på en socialdimension, der i høj grad koordinerer handling, er faktisk forvaltningen, men det kan også være mere snævre fællesskaber relateret til et område, en forening eller anden gruppering.

Medarbejderne i borgerservice beskriver muligheder for vurderinger i person kommunikation i forhold til digital på en måde, som minder om de systemteoretiske betingelser. En medarbejder udtrykker meget præcist, hvorfor personlig betjening er en nødvendighed: *"Det er jo, når vi skal ud i det skønsmæssige, det er jo meget af det, der er vores job, skønsmæssige vurderinger"* (Interview 5:6.30) og samme medarbejder siger om mulighederne ved digitale løsninger: *"Det er jo når det bare er facts, man skal ha' fat i, facts og datoer, kolde ting"* (Interview

¹⁸ Der er selvfølgelig argumentet for at et digitalt system skal kunne forvente det uventede netop på en måde, der er uforudsigelig, for at kunne kommunikere. (Afsnit 4.1.2 Kommunikationens risiko)

5:6.15). De fleste medarbejdere er enige i denne udlægning. En enkelt medarbejder mener dog, at mulighederne i digital og personlig betjening er de samme.

For medarbejderne er digitale systemers reducerede kompleksitet afgørende for, hvad de mener, personlige systemer kan klare i forhold til digitale systemer. Den reducerede kompleksitet har betydning for reducerede selektionsmuligheder på baggrund af reduceret kontingens og dobbeltkontingens, hvilket betyder, at der er større sandsynlighed for fravær af umulighed og nødvendighed i en person kommunikation i forbindelse med sagsbehandling end i en digital kommunikation. Det er en generel antagelse blandt de medarbejdere, der blev interviewet, at det er en fordel for sagsbehandlingen, at der er fravær af umulighed og nødvendighed, når der er tvivl i en sag eller behov for skøn.

Digitale systemer arbejder som koordinator af det sociale, når de fungerer som forvaltning. Dette skyldes, at kommunikation kommer af behovet for at koordinere iagttagelser, derfor er der mange borgere, der påpeger nødvendigheden af, at der i nogle tilfælde kan inddrages flere måske alternative vinkler ind i en sagsbehandling. Desuden at sagsbehandlingen kan opfatte nuancerne eller sammenhængene i de iagttagelser, der er behov for at få koordineret. Borgere udtrykker det således:

”Mulighed for at diskutere mere komplekse problemer” (93 L), ”Mulighed for at stille uddybende spørgsmål – få mere information”(24 L), ”Større mulighed for en nuanceret sagsbehandling” (65 L), ”Personer, der taler, kan afklare mit spørgsmål med det samme” (97 L), ”Måske øjenkontakten” (10 L), ”Se folk i øjnene. Vide at vedkommende ved hvad jeg mener – enige om hvad vi snakker om” (28 L).

De sidste to kommentarer er en henvisning til en socialdimension, hvor det er muligt at bruge kropssprog. Socialdimensionens sprog er dog ikke så præcist kodet, og det overlader altså risiko for fejlkommunikation at tro, at en medarbejder kan forstå behov mere præcist, (se afsnit 5.1.3) med mindre det er sammensat eller unikt behov, der kræver indblik i socialdimensionen hvis for eksempel løsningen på, hvordan en handling skal koordineres, ikke er tilgængelig i det digitale system, eller hvis der er flere lige muligheder for, hvordan løsningen kan falde ud. Dette referer selvfølgelig tilbage til løsningen på dobbeltkontingens socialdimensioner der muliggør en sproglig (og kropssproglig) koordinering af mening. En medarbejder udtrykker også behovet for nuanceringen i sagsbehandlingen:

”Henvendelsen kan jo gøre at man får spurgt ind til nogen andre ting end man ville gøre. At man henter nogen ting frem fra en computer gør jo ikke at man måske får en orientering bredt, om hvad muligheder der er. Den vil man nemmere komme ind på hvis man henvender sig, og den medarbejder man træffer

er opmærksom på, at nej nu skal du lige tænke, der er også den og den mulighed, eller det ku' jo også være sådan og sådan." (2: 6.00)

Forbindelsen til socialdimensionen betyder i dette tilfælde, at medarbejderen kan sætte sig ind i borgerens behov og vejlede borgeren til flere forskellige muligheder, som det fremgår af citatet ovenfor. Det præciseres dog også, at medarbejderen skal være opmærksom på at vejlede til flere muligheder, for at det skal give større bredde i sagsbehandlingen at tale med en medarbejder personligt. Det underbygges af flere borgere, at der er bedre mulighed for vejledning i person kommunikation:

"Rart at kunne tale direkte med en kyndig person. Især hvis man har tvivl og har mange spørgsmål." (26 L), "Jeg kan godt lide man kan snakke med en kompetent medarbejder" (54 L), "Udveksling af oplysninger er nemmere i en direkte dialog" (56 L), "Umiddelbart mulighed for "tillægsspørgsmål" samt uddybende forklaring" (75 L).

Der er mange borgere, der fremhæver anvendeligheden af personlig betjening netop i forbindelse med behov for at få svaret på spørgsmål eller ved tvivl. Desuden koordinerer borgeren også sin handling i relation til socialdimensioner og kan have behov for at få uddybet meningen med en sag eller årsagen til et udfald.

Både borgere og systemteori har altså blik for personers evne til at kommunikere indenfor samme meningsdimensioner som borgeren. Der er altså ikke nogen tvivl om, at hvis det er relevant for en sagsbehandling at blive vurderet i forhold til flere forskellige faktorer eller få behandlet et skønsspørgsmål, er en medarbejder den mest direkte vej ind i systemet endnu og giver derfor den mest effektive og dækkende sagsbehandling.

De digitale systemer kan ikke programmeres til at behandle skønsspørgsmål – endnu, men der arbejdes på at muliggøre helhedsvurderinger på tværs af forvaltningsområder. Den store kompleksitet i forvaltningen fører til behov for standardisering i den digitale forvaltning, som muliggør kommunikation mellem uddifferentierede systemer, som nødvendiggør, at de uddifferentierede systemer kan formidle mening til hinanden og personer for, at de kan anvendes. Standardiseringen af de uddifferentierede systemer har betydning for, at digitale enheder kan danne deres egen socialdimension, hvilket vil sige koordinere oplysninger, så det er muligt at vurdere flere vinkler i en sag eller lignende. I relation til digitalisering af forvaltningen kan dette billede bruges på flere niveauer, for eksempel skal forvaltningsenhederne kunne tale sammen digitalt for at muliggøre et helhedsbillede af forvaltningen for hele landet, og samtidig skal de enkelte forvaltninger kunne formidle mening til medarbejdere og borgere. Standardiseringen, som mu-

liggør, at systemerne kan tale sammen, er i fuld gang og arbejdet med udviklingen af, hvordan helhederne skal spille sammen, er en del af den nyeste nationale digitaliseringsstrategi.

Standardiseringen er stadig et nyt projekt; en åben standardisering af de offentlige digitale systemers interne sprog blev først godkendt i sommeren 2007 i forbindelse med offentliggørelse af digitaliseringsstrategien. Derfor er programmeringen ikke på plads for en helhedsorienteret digital offentlig sektor, men under vejs. Men uanset om standardiseringen af de digitale systemer kommer til at leve op til sit løfte, vil kompleksiteten i de samlede digitale systemer stadig være mindre end i socialdimensionen.

Det er ikke til at sige, om mulighederne i de digitale systemer bliver så omfattende, at systemerne også kommer til at kunne overtage helhedsvurderinger, men som det er nu, er der behov for den menneskelige kontakt, både for at give bedst mulig sagsbehandling i alle mulige tilfælde, og for at forvaltningen kan udvikle sig sammen med borgerne og omvendt. En medarbejder beskriver borgerkontakten: *"Altså jeg synes jo, personlig betjening det er absolut nummer et, det er ping pong med folk på alle niveauer. Det synes jeg jo er pragtfuldt og lidt af en gave. Hvorimod det andet det er en død ting."* (1: 7.40).

I komplicerede eller usædvanlige sager har personlig betjening flere muligheder for konditionering af valg gennem socialdimensioner end digitale systemer og har derfor større kvalitet og sandsynligvis også større effektivitet, fordi den digitale enhed vil undlade at handle eller handle forkert, hvis den ikke kan afkode meningen. Risikoen for at den digitale enhed vælger forkert er måske ikke stor, men det er imidlertid muligt, at systemet reagerer uhensigtsmæssigt på information den ikke kan genkende.

Komplicerede sager vil have fordel af at blive behandlet af en person, men i 'almindelige' sager er der samme muligheder til rådighed for sagsbehandlingen og kvaliteten i personlige og digitale løsninger bør derfor være den samme, om end det digitale system er langt mere effektivt på flere måder. Effektiviteten hænger sammen med de digitale systemers præcise kodning, og betydningen af koderne for de digitale kommunikations muligheder undersøges derfor i det følgende.

Risiko for fejlkommunikation og manipulation

Med systemteorien kan vi se, at en af de digitale systemers primære styrker er deres effektivitet, der er et resultat af den reducerede kompleksitet, som digitale systemer befinder sig i og muliggør for kommunikation og følgende reducerede selektionsmuligheder, kontingens og dobbeltkontingens. Hvor den reducerede kompleksitet gør en kvalitetsforskel for mulighederne i

person og digital kommunikation i forbindelse med behandling af helheder og unikke forhold, betyder den samme reducerede kompleksitet, at alle selektionsmuligheder er præciseret og afgrænset i forhold til hinanden på forhånd, og processeringen af information er mekaniseret og derfor meget effektiv.

Det vil også sige, at der er flere muligheder for fejl og manipulation i et kommunikationssystem mellem personer end i et digitalt system, fordi den digitale enhed kun forstår én betydning for en kode og har præcise kriterier for, hvilke koder der udløser hvilke handlinger, mens personen har mange betydninger for de enkelte koder¹⁹. Hvis information gives til et digitalt system, vil informationen blive vurderet efter et sæt endelige kriterier, som resulterer i et bestemt udfald. Det vil altid være det samme udfald, ved samme kriterier²⁰ og derfor er der mindre sandsynlighed for fejl i et digitalt system. Når systemet er så præcist i sine valg, har det også betydning for manipulation af systemet. Det er kun muligt at få et digitalt system til at træffe et valg, hvis kriterierne for valget er opfyldt.

Det gælder også for en sagsbehandler, at hun skal vurdere en sag i forhold til de kriterier, der skal opfyldes for forskellige udfald. Sagsbehandleren vurderer en sag i forhold til love og retningslinjer, men det er muligt at manipulere med en person, fordi der ikke nødvendigvis er den samme blokering i systemet, hvis kriterierne for et valg ikke er opfyldt. Der er blokeringer i selve sagsbehandlingssystemet, hvor kriterier for et valg må dokumenteres, og der er 'blokeringer' i sagsbehandlerens psykiske system i form af moral og etik overfor regler, retningslinjer og eget arbejde. Mulighed for manipulation skal ikke forstås sådan, at systemet er let at manipulere, blot at der er en mulighed for manipulation i kommunikation med en person, som der ikke er i kommunikation med en digital selvbetjeningsløsning.

Mulighederne for manipulation med systemet og for at vurdere en sag individuelt skønsmæssigt eller i forhold til kriterier, som ikke er en del af de officielle kriterier, som skal være opfyldt for at en sag får et bestemt udfald, følges derfor ad som en del af personlig betjening. At digitale systemer fjerner en eventuel risiko for manipulation betyder, at der kan frigøres et effektivitetspotentiale, såfremt der bliver brugt meget tid på manipulation. Den egentlige mulighed ved reduktion af risiko for manipulation er at vise den negative side ved helhedsforståel-

¹⁹ Jeg bruger ordet koder for at dække både personer og digitale systemer, jeg kunne også have brugt sprog, ord eller tegn for eksempel. Igen af begreberne er imidlertid så præcist defineret (som koderne i et digitalt system) at jeg kan være sikker på, at alle andre forstår præcis det samme som jeg gør.

²⁰ Dermed ikke sagt at forskellige kriteriekombinationer ikke kan give det samme udfald. Dette afhænger af programmeringen af kriterier og udfald.

sen, der er kvalitetspotentialer i personlig betjening. Jeg er ikke ude efter at få personlig betjening ned med nakken, jeg undersøger, hvornår det ene kommunikationssystem er mere fordelagtigt end det andet. Jævnfør personlige systemers evne til at vurdere helheder og unikke forhold, som vi så i forrige afsnit og den følgende risiko for manipulation, er der god grund til at arbejde hen imod, at lade de sager, som passer ind i sagsbehandlingssystemets ordnede kategorier (lad os bare kalde dem almindelige sager), vurderes digitalt og omvendt de ikke kategoriserbare vurderes af en person. Dette vil mindske risikoen for manipulation i almindelige sager.

Begrebet manipulation kan modereres lidt og forstås som ledelse eller vejledning, og den personlige betjening kan netop vejlede. En medarbejder udtrykker gevinsten ved en samtale:

”De ringer alligevel og spør’, hvorfor står jeg som nummer 20 på ventelisten, når jeg stod som nummer atten i forgårs, og det er jo selvfølgelig, fordi der er kommet to tilflyttere foran dem ik’, fordi man kommer ind efter alder. Så det [selvbetjening] er jo ikke tidsbesparende på den måde, men det kan godt være godt, og lige at få det svar eller en snak [...] for at få en mulighed for at besøge en anden børnehave - altså at få nogle andre tanker, få dem lidt der hen, hvor man gerne vil ha’ dem” (Interview 7:6.30)

Igennem dette citat beskrives det, hvordan medarbejderne i borgerservice kan bruge deres overblik til at lede borgerne for eksempel i retning af daginstitutioner med kortere venteliste. Det er lille grad af manipulation som formegentlig er fornuftig for både borgeren og kommunen. Men det er samtidig en form for vejledning, som også kan være tilgængelig på nettet i mange tilfælde. For borgerne er det sjovt nok sådan, at de fleste oplever at den kommunikation, de får ansigt til ansigt, er mere troværdig end den digitale. Dette kan have forbindelse til de ansattes overblik og mulighed for at hjælpe, når borgeren ikke selv ved, hvilke vilkår han eller hun har. De muligheder, som karakteriserer personlig betjening i følge de adspurgte borgere, er primært muligheden for at spørge om råd og få hjælp. Mange skriver bare ”bedre”. Det formuleres på forskellige måder:

”Bedre information i tvivlstilfælde.” (21 L), ”Man ved helt præcist hvad der sker.” (82 L), ”Bedre svar på spørgsmål, tager kortere tid.” (92 L), ”Mere personligt.” (95 L), ”Man har større mulighed for at blive vejledt korrekt.” (75 L), ”Digital selvbetjening er til tider (især i det offentlige) komplekst og dårligt udformet. Personlig betjening kan hjælpe til at løse problemer, som den digitale betjening aldrig vil afhjælpe.” (125 L).

Kontingensens vilkår; at alt altid kan være anderledes, og betydningen af den reducerede kontingens og de reducerede selektionsmuligheder i digitale systemer i forhold til i kommunikation med personer betyder, at borgeren oplever at få en mere uddybende sagsbehandling med en

person. Der er ingen borgere, der nævner den praktiske konsekvens for digital kommunikation, at der muligvis er større 'retfærdighed' i de digitale systemer, eller at oplevelsen af at få en unik behandling af en sagsbehandler er problematisk. Det er altså ikke et udtalt eller anerkendt problem i Odder Kommune, at der er risiko for manipulation af personer, men de ansatte kan ligesom mange borgere se fordelene ved at bestemte sager behandles af personer og andre af digitale enheder.

Risiko for fejlkommunikation er betinget af kendskab til systemerne. Det er en forudsætning, at den, der bruger systemet, kan forstå systemets kode. Koden kan tilegnes gennem viden om og erfaring med digitale systemer. Hvis koden er kendt, og der er tillid til, at den kan bruges efter hensigten, er der mindre sandsynlighed for fejlkommunikation med digitale systemer, fordi deres kode er mere præcist formuleret end den sproglige kode, som sagsbehandleren bruger.

Hvis en borger ikke har viden og erfaring med digitale systemer, er det imidlertid ikke sikkert, at digital kommunikation kan foregå mere fejlfrit end personlig. Det svarer til, at en borger som ikke taler dansk, har større sandsynlighed for at misforstå en sagsbehandler, der kun taler dansk end en sagsbehandler, der taler et sprog, som borgeren forstår. Den præcise meningskode er ikke relevant eller praktisk, hvis den ikke deles mellem parterne.

En borger udtrykker betydningen af at have viden og erfaring med digitale systemer for at kunne bruge dem, da hun svarer på, hvilke muligheder der er digitalt: *"Ingen for mig, men kan godt se dem [mulighederne] for dem, som arbejder med pc hver dag."* (5 K). Dette indikerer, at det effektivitetspotentiale som digitale kommunikationssystemer muliggør gennem kompleksitetsreduktion, kun kan udløses for dem, der kan bruge systemerne. Der er generelt færre svar fra borgere med lille digital erfaring, men dem, der ikke bruger digitale systemer eller kun bruger dem meget sjældent, siger enten intet om mulighederne eller nævner de officielle fordele effektivitet, hurtighed og uafhængighed af åbningstider.

Der er kun én borger, som nævner digitale systemers evne til at undgå fejl, da han kommenterer mulighederne ved digital kommunikation: *"Ingen ventetid, mindre fejl"* (20 K). I modsætning hertil er der tre borgere, der hævder, at der er mindre sandsynlighed for fejl i person kommunikation og mange der som nævnt bare skriver, at kommunikation med en person er *"bedre"*. Et par borgerne udtrykker muligheden ved person kommunikation og opfatter også den personlig sagsbehandling som mere fejlfri: *"man snakker om sin opgave og der er ikke nogen misforståelser"* (111 L), *"Jeg er sikker på at tingene bliver gjort korrekt"* (127 L).

Der er altså et par misforståelser i sær hos borgerne om, hvad de forskellige systemer egentlig kan bidrage med. En borger siger om personlig betjening: *"Fejl kan undgås, misforståelser kan undgås, sager kan uddybes."* (L9). At sager kan uddybes, er den personlig betjenings styrke på grund af forbindelsen til socialdimensionen, men det er ikke sikkert, at der er større sandsynlighed for, at fejl og misforståelser kan undgås i samtale med en person. Hvis faktorer som viden om og erfaring med digitale systemer er opfyldt, samt behovet i sagen er almindeligt, er der faktisk risiko for færre fejl og misforståelser i digital kommunikation på grund af systemernes præcise meningskodning.

De digitale systemers kodning og programmering, der skaber mindre risiko for fejl og manipulation, skaber også digitaliseringens effektivitetspotentiale for forvaltningen. Der bliver ikke lagt meget vægt på problemer med fejlkommunikation eller manipulation af borgere eller ansatte, men der bliver lagt mærke til systemernes effektivitet, som blandt andet er betinget af den præcise kode, som giver den usandsynlige fejlkommunikation. Der er mange borgere, der lægger vægt på, hvor hurtigt digital sagsbehandling kan foregå i forhold til personlig. De digitale systemers hurtighed skyldes den præcise kode. Der er ingen tvivl i systemet; enten skal det udføre en opgave, som skal gøres på en bestemt måde, eller også er der ingen opgave.

"Hurtigere" (2 K), "Hurtigt – nemt" (8 K), "At man selv kan klare nogle ting over nettet. Man sparer tid. Det er hurtigt overstået." (16 K), "Hurtig og nem betjening." (17 K), "Hurtigt og bekvemt." (21 K), "Hurtigt / effektivt." (23 K), "Mindre bureaukrati og dermed hurtigere og mere effektivt mht. papirarbejde." (76 K), "Det går hurtigere, ellers ingen." (89 K), "Nogle ting går nemmere." (99 K), "Kan ofte gå hurtigere end personlig betjening." (102 K), "Alt er meget nemmere." (97 K), "Man kan hurtigt få klaret nogle ting." (118 K), "Det er tidsbesparende" (50 K), "Hastighed og tidsfrihed." (48 K).

Borgerne er således i stort omfang klar over, at der er effektivitet at hente i digital betjening. Men effektivitetsforøgelsen ligger ligesom sandsynligheden for fejlfri kommunikation i kendskab til systemerne, og den er stadig betinget af, at der er en defineret løsning på behovet fra sagsbehandlingen i systemet.

Risikoen for fejl, misforståelser og manipulation er den omvendte virkning af helhedsforståelsen. Netop på grund af at systemet ikke har flere koder for én mening, har det ikke mulighed for at fortolke alt, hvad der kommer ud af eller foregår i socialdimensionen, og det digitale system kan ikke vælge ikke at parere ordrer, når kriterierne for et valg er opfyldt.

Mange borgere og medarbejderne kan se fordelene ved systemernes effektivitet, men der er ikke nogen generel bevidsthed om digitale systemers fordele i forbindelse med reduktion af fejl

og manipulation. Der findes således en mulighed i de digitale løsninger, som er en fordel for sagsbehandlingen og som der ikke er generel bevidsthed om.

Indtil videre kan det formuleres således, at hvis en borger har et problem, der skal løses af forvaltningen, og som er påvirket af mange faktorer, er det relevant for kvaliteten af sagsbehandlingen at benytte personlig betjening for, at sagsbehandlingen kan foregå på baggrund af et helhedsbillede af sagen eller vurdere unikke forhold. Hvis en borger har et veldefineret og afgrænset problem og kan bruge digitale systemer, er det relevant for effektiviteten af sagsbehandlingen at benytte det digitale system.

Den effektivitet, som citaterne og analysen ovenfor refererer til, er systemernes interne effektivitet, men der er et andet effektivitets potentiale, som også har at gøre med tid i digitale systemer; nemlig effektiviteten i at kunne kontakte og bruge forvaltningen hvor som helst og når som helst: altså fleksibiliteten i adgangen til systemerne. Dette har systemteoretisk at gøre med tiden og rummets udstrækning, som er en udvikling, der er fortsat siden udviklingen af skriften med symbolsk generaliserede kommunikationsmedier og udviklingen af massemedier. Med digital kommunikation over Internettet løsrives kommunikation ikke bare fra en rummelig kontekst, men muliggør også, at kommunikationen ikke forskydes i tid på trods af den rummelige forskydning.

Fleksibilitet

Fleksibiliteten i digitale systemer er baseret på en udstrækning af tid og rum til andre end de i øjeblikket tilstedeværende. Det vil sige, at en borger har mulighed for at få en sag behandlet digitalt, når det passer borgeren.

Mange borgere tillægger den udstrækning af tid og rum værdi, som digitale systemer muliggør, ved at fokusere på at det er nemt, hurtigt og fleksibelt; at digital sagsbehandling kan gøres hvor som helst og når som helst. Her er et par eksempler på svar på spørgsmålet om muligheder digitalt, der relaterer sig til betydningen af tiden og rummets udstrækning:

”Let tilgang, uafhængig af åbningstider.” (28 K), ”Flere! Ingen personlig henvendelse på rådhuset. Direkte kontakt til kompetent sagsbehandler, når jeg har tid.” (57 K), ”At det er nemmere og man undgår en masse papirer.” (109 K), ”Hurtigere gennemgang af skattekortet, nem vejledning, og ingen køretid til rådhuset.” (123 K). ”At man kan gøre tingene, ikke skal igennem en masse mennesker.” (118 K), ”Det fungerer i døgndrift og kan ved gode og simpel instruktion være lettere at navigere med end hvis en anden skal hjælpe.” (124 K), ”Hurtigere gennemgang af skattekortet, nem vejledning, og ingen køretid til rådhuset.” (123 K), ”Jeg slipper for at tage på kommunen hver gang jeg skal

have ordnet noget.” (127 K), ”Kan ofte gå hurtigere end personlig betjening.” (103 K).

Medarbejderne fokuserer også på mulighederne i forbindelse med tilgængelighed, fleksibilitet og effektivitet:

”Den digitale løsning det er jo det at man kan komme i kontakt med forvaltningen og hente nogen skemaer udenfor den officielle åbningstid. Altså man kan jo i princippet sidde derhjemme og bestille nogen ting en lørdag formiddag eller en eftermiddag, hvis det er det man vil.”(2: 5.34)

”Det kommer direkte i systemet ikke også, også det med mange gange har vi haft nogen der nu og her skal bruge en plads eller søge økonomisk friplads, hvis de har adgang til nettet kan de gå på lige med det samme og gøre det i stedet for at vi skal til at sende ansøgning ud de får den sendt tilbage og vi får den skrevet” (7:4.22).

Den sidstenævnte medarbejder arbejder med et af de mest vellykkede digitale selvbetjenings-systemer i kommunen. Alligevel mener medarbejderen ikke, at den personlige betjening kan undværes. Den førstnævnte medarbejder mener, at den arbejdsbyrde som digitaliseringen skal lette, stadig hviler på medarbejderne. Hun kan altså ikke mærke, at digitaliseringen reducerer en arbejdsgang:

”Jamen det er jo tidens udvikling, det er jo ikke noget man kan modarbejde, man kan for så vidt synes, der er mange systemer, vi skal tjekke op på. Arbejdet er ikke blevet mindre men anderledes noget bliver mindre og noget bliver mere besværligt.” (2:3.56).

Udstrækningen af tid og rum skal derfor reducere en arbejdsgang for at virke effektivitetsforøgende for medarbejderne. Hvis det lader sig gøre for digital forvaltning, er der både effektivitets potentiale i digitaliseringen for borgere og medarbejdere. Samtidig muliggøres et kvalitets potentiale i den personlige betjening, fordi medarbejderne får færre rutineopgaver. *”Det går hurtigere hvis man kan finde ud af at bruge systemet. Dertil letter det arbejdet for medarbejderne på kommunen, derfor giver det bedre personlig betjening.”* (101 K), *”Det er en god løsning, når mange allerede har internet, så er der mere tid til at hjælpe på rådhuset.”* (123 O), *”At kommunen kan spare personale.”* (112 K).

Kontakten til en kompetent medarbejder er imidlertid ikke et tilbud, der kan opnås hele døgnet, eller når det lige passer. Det kræver, at den relevante medarbejder er til stede, *”hvis rette person/kompetent rådgivning”* (19 L).

Uddifferentieringen af tid og rum er det, der gør den store forskel for borgerne, fordi det giver dem nye muligheder for kontakt med forvaltningen og for at organisere kontakten i deres egen

tid. Det åbner også for et potentiale for medarbejderne, men det er afhængigt af at systemerne kører af sig selv, og de ikke behøver at behandle sagen personligt. Dette referer tilbage til sidste afsnit og det relevante for digital effektivitet i at anbefale netop de løsninger som faktisk frigør effektivitet, hvor formularer kan behandles fuldstændigt digitalt og ikke skal tages ud og behandles af en person. Hvis digitale systemer faktisk overtager sagsbehandlingen, ligger potentialet i en hurtigere behandling på baggrund af færre ressourcer, hvilket betyder større effektivitet for den offentlige sektor. Desuden kan det betyde større kvalitet i den personlige sagsbehandling, fordi medarbejderne kan få færre rutineopgaver.

Borgere og medarbejdere oplever digitaliseringens udstrækning af tid og rum som en fordel for de digitale systemers fleksibilitet, og som en fordel for henholdsvis henvendelse ved kommunen og sagsbehandlerens arbejde. Det er imidlertid en forudsætning for fordelene at det er de digitale systemer, som frigør effektivitet i forvaltningen, der anvendes. Blandt borgere er der ikke nogen, der kommenterer om, der er digitale løsninger i Odder, der er bedre end andre eller nævner at der er fordele ved visse systemer. Medarbejderne ved det, fordi det er dem der arbejder sammen med systemerne. Der er derfor et potentiale for, at det kan frigøres effektivitet gennem information om, hvilke løsninger det er en fordel for forvaltningens effektivitet at borgerne anvender, og hvilke løsninger der endnu ikke frigør effektivitet.

5.1.3 Systemteoretisk delkonklusion

Forskellige behov og erfaringer giver forskellig fordeling af kvalitet i digital og person kommunikation. Som det ser ud, kan personer bidrage med en dybde som de digitale systemer, ikke kan klare. Derimod formindsker de digitale systemer risikoen for fejl og manipulation på grund af deres præcise programmering og kodning, hvilket udløser et effektivitetspotentiale for dem, der kan bruge systemerne. Dette gælder kun, hvis det ikke er nødvendig for kommunikationen med personens helhedsbillede.

Idet kvalitets og effektivitetsbegreberne er relative mellem digital og personkommunikation i specialet, kan kvaliteten af systemerne sammenlignes på denne måde: Person kommunikation har kvalitative fordele ved ualmindelige sager, og er derfor også mere effektiv i behandlingen af disse sager²¹. Digital kommunikation har kvalitative fordele ved gennem reduceret kompleks-

²¹ Hvis en sag ikke kan behandles som den skal i det digitale system, og systemet for eksempel enten vælger forkert, fordi kriterierne ikke kan tolkes eller afviser kommunikationen vil denne omvej betyde mindre effektiv sagsbehandling.

tet at mindske risikoen for fejl og manipulation, og er derfor også mere effektiv i behandlingen af almindelige sager.

Vurderingen af kvalitet og effektivitet er sket med udgangspunkt i den systemteoretiske forståelse af reduceret kompleksitet i og for digitale systemer i forhold til personlige. Den reducerede kompleksitet har betydning for antallet af selektionsmuligheder, hvorvidt valget mellem dem er baseret på fravær af umulighed og nødvendighed (kontingens) samt dobbeltkontingens betydning for de meningsdimensioner de digitale systemer og person systemerne indgår i (socialdimensioner). Faktorerne her er dem, der har givet indblik i, at digital kommunikation er mere fejlfri, fri for påvirkning og effektiv ved almindelig sagsbehandling og mindre god til behandling af unikke sager og til helhedsvurderinger. Derudover er det påvist, at person kommunikation er mere dækkende for unikke sager og helhedsvurderinger ved ualmindelig sagsbehandling, og mindre god til at gennemføre mange sager fejlfrit, påvirkningsfrit og effektivt.

Med borgerne og medarbejdernes kommentarer fremgår det, at der er bevidsthed hos mange om effektiviteten og fleksibiliteten i de digitale systemer. Der er også borgere, der mener, at personkommunikation er mere effektivt, blandt andet fordi det kan give svar med det samme. Der er også fokus på kvaliteten ved muligheden for uddybning og nuancering i den personlige sagsbehandling. Der er imidlertid ikke mange, der er bevidste om (eller bekymrer sig om) kvaliteten ved digitale systemers reduktion af fejl og personlig påvirkning. Der er heller ikke fokus på, at der er forskel på systemernes evner til at behandle almindelig og ualmindelige sager. Muligheden for at behandle ualmindelige sager ligger dog lidt i forståelsen af behov for nuancering og uddybning for eksempel.

De fordele ved systemerne, som ikke er fremhævet af de 128 borgere og 7 ansatte i borgerservice i undersøgelsen og de fordele, der forstås fejlagtigt, er interessante, fordi det er her systemteorien har potentiale for oplysning. Hvis systemernes evne til at behandle forskellige slags sager kvalitativt og effektivt forskelligt struktureres og kommunikeres for eksempel i en forvaltnings enhed som Odder Kommune, er der mulighed for, at de borgere, der kan bruge de digitale systemer, faktisk vælger dem, fordi de er hurtigere, mere sikre på at undgå fejl og de behandler altid alle ens. Omvendt kan borgere, der har et kompliceret problem føle sig sikre på at vælge den mest direkte og effektive vej gennem personlig betjening. Med struktureres og kommunikeres, mener jeg altså, at forvaltningen gør det klart internt og eksternt, hvilke sager det anbefales at fortage digitalt og hvilke med en person. Anbefalingen går på systemernes evne til at gennemføre sagsbehandlingerne bedst og mest effektivt.

Der er desuden en fordel for de digitale systemers mulighed for at vinde tillid blandt brugerne, hvis forvaltningen selv sætter en konkret dagsorden for, hvornår borgere og medarbejdere kan få mest ud af henholdsvis personlig eller digital betjening. Det vil betyde, at de relevante og fuldt funktionelle digitale systemer kan prioriteres, og der derfor vil være mindre sandsynlighed for sanktionering af mistillid på baggrund af dårlige oplevelser med de systemer eller funktioner, som endnu ikke er fuldt udviklet. Desuden vil det indgyde tryghed for borgere og medarbejdere, hvis en forvaltning selv fremhæver og anskueliggør, at der er forskel på personer og digitale systemers fordele for en kommunikation.

Mellem kommunikationsformernes systemteoretiske betingelser og de empirisk beskrevne muligheder ser jeg et effektivitetspotentiale for den nationale strategi ved at finde ud af, hvad det er for sager, det kun kan anbefales at gennemføre digitalt og hvilke sager, det bedst kan betale sig at gennemføre med en person. Fordele ved de digitale og personlige sagsbehandlinger kan kommunikeres sammen med en konkret beskrivelse af, hvornår fordelene udløses (i hvilken slags sager) og dermed udløse en bedre forståelse for, hvorfor det er anvendeligt at have både digital og personlig betjening.

Begrebet Kvalitet bruges i den nationale strategi som en slags salgstrick for at gennemføre effektivitetsforøgelse med digitalisering. Hvorfor ikke i stedet fokusere på at digitale systemer muliggør effektivitetsforøgelse for forvaltningen, aflastning af rutineopgaver og frigørelse af ressourcer. For borgerne muliggør digitaliseringen fleksibilitet, hurtighed, præcision og mulighed for frigørelse af tid, når borgeren har et problem med en konkret løsning i forvaltningen. Og derudover fokusere på at personer har et overblik som ind til videre er nødvendigt for helhedsbilleder i sagsbehandlinger med kombinerede løsninger og vurdering af skøn i unikke sager. Hvis en forvaltning anerkender, at det 'nye' system faktisk ikke erstatter alt, og giver et indblik i hvor begge systemers potentiale er, vil forvaltningen samtidig reducere kompleksiteten for borgerne i deres valg af system. Resultatet for forvaltningen kan blive effektivitetsforøgelse, fordi de effektive systemer kan vælges bevidst af borgerne.

5.1.4 Blinde vinkler

Der er altid en blind vinkel, og en af systemteoriens blinde vinkler er vurderinger af hierarkier for eksempel. Med systemteorien er det kun muligt at se, at forbindelser og kommunikation forekommer, det er ikke et godt redskab til at vurdere, om kommunikationsformer har betydning for særlige magtstrukturer eller indflydelse på sociale relationer på andre måder end ved at tilbyde alternativer til kommunikation.

Der er flere borgere som er helt desperate over digitaliseringen og et par medarbejdere, som synes det er for meget, og som går ud over deres arbejdsbeskrivelse for at hjælpe borgere. Dette er ikke noget systemteorien kan tage seriøst ud over at vurdere muligheder for at komme ud af mistillid for eksempel. Systemteorien er en forholdsvis kynisk teori i den forstand, derfor er der heldigvis andre teorier, som kan benyttes til at indfange for eksempel ansvar eller vilje og ønske.

5.2 Oversættelser imellem kommunikationer og handlinger

I ANT samles aktører i kollektiver gennem deres indbyrdes interaktioner. Kollektivet er en gruppering, som er karakteriseret af, at aktørerne er samlet gennem kommunikations- og handlingsnetværk over forskelligt indhold. Det er altså ikke en afgrænset gruppe som en organisation men en potentielt grænseløs samling af interaktioner over et fælles indhold, derfor er kollektivet en samling af alle aktører, der deltager (med eller uden bevidsthed i det hele taget eller om deltagelse). Aktørerne har forskellig indflydelse på indholdet som kollektivet er samlet om, de kan være placeret i hierarkier (hierarkiet eksisterer, fordi aktørerne accepterer det) og påvirker indholdet med forskellig kraft. Det kan derfor undersøges hvor meget indhold, der medieres i forskellige aktører og hvor meget, der intermedieres.

Det er interessant for forståelsen af hvilke aktører, der har indflydelse på digitaliseringen af forvaltningen og hvordan de har indflydelse, at se på hvem, der tager og afgiver ansvar. At afgive ansvar er også i høj grad et spørgsmål om uddelegering af magt, alt efter om ansvaret, der afgives, bliver varetaget. At tage ansvar for noget kan også være et forsøg på at tage magten over et indhold. Derfor undersøges den kraft, som de forskellige aktører påvirker digitaliseringen af forvaltningen med, gennem analyse af hvilke aktører der tager og afgiver ansvar for digitaliseringen, i deres kommunikation og handling i forbindelse med digitaliseringen.

Denne analyse starter med at undersøge kommunikationen af den fællesoffentlige beslutning om forvaltningens digitalisering gennem den nationale *Strategi for digitalisering af den offentlige sektor*²² og følger kommunikationens oversættelse til Odder Kommunes *it-strategi*²³. Derefter undersøges de ansattes oversættelser af ansvar og opgaver i digitaliseringen samt deres oplevelse af, hvad der skal til for en vellykket digitalisering. Medarbejdernes oversættelser sammenlignes med borgernes oplevelse af krav i forbindelse med digitaliseringen.

Det sociale kan opfattes som en bevægelse mellem ikke sociale enheder, og derfor kan en computer eller en tekst også fungere som et aktør-netværk, der er influeret af og som selv influerer 'det sociale' (Latour 2005: 159). Metodisk skal computere og dokumenter derfor be-

²² <http://www.fm.dk/1024/visPublikationerForside.asp?artikelID=9345> - 09.01.08

²³ Odder Kommunes it-strategi: i henvisninger fremover bare (it-strategi)
<http://odder.dk/site.aspx?MenuID=&Langref=1&Area=&topID=&ArticleID=1356&expandID=2&moduleID=>

handles ligesom alle andre aktører, der medierer eller intermedierer. Ansigt til ansigt relationer har for eksempel ikke særstatus som begyndelse - der er ingen begyndelse.

Begge strategier og øvrige dokumenter, som inddrages i analysen, betragtes som aktører i netværk på lige vilkår med andre aktører. Arbejdet med at spore oversættelser mellem aktørerne foretages på det grundlag, der er til stede i strategierne og i datasættet. Dette har implikationer for analysen som ANT analyse, fordi ANT anbefaler at tage fat i den kommunikation eller handling, som er den direkte forbindelse mellem to aktører. Oversættelsen af den nationale strategi til den kommunale i Odder blev foretaget af et bredt udvalg i kommunen gennem samarbejde i workshops i to dage. Slutresultatet er Odders it-strategi, og den bliver derfor betragtet som oversættelsen af den nationale strategi til en kommunal version. Et andet problem for analysens ANT advokatur er, at medarbejderne ikke er blevet spurgt om deres fortolkning af hverken den nationale eller Odder Kommunes it-strategi. Medarbejdernes oversættelse af kommunens it-strategi bliver i stedet undersøgt med udgangspunkt i deres beskrivelser af, hvordan de kommunikerer og handler som led i digitaliseringen i Odder Kommune. Borgernes oversættelse af digitaliseringen undersøges ved hjælp af udtalelser om oplevelse af krav i forbindelse med digitaliseringen, holdning til digitaliseringen og hvordan de ønsker at få information om digitaliseringen. På trods af, at analysen ikke er en korrekt ANT analyse, er oversættelserne altså stadig interessante og relevante for hvordan aktørerne tager ansvar og påvirker digitaliseringen.

5.2.1 Den nationale strategi

Den nationale strategi tager ansvar for at være udgangspunkt for udviklingen af en bedre, mere sammenhængende og effektiv digital service i den offentlige forvaltning. Effektivitet og bedre service skal opnås på baggrund af et stærkere samarbejde mellem myndighederne i forvaltningen. Samarbejdet skal baseres på de enkelte forvaltningsenheders individuelle arbejde, de enkelte forvaltningsenheder har nemlig ansvar for de konkrete digitaliserings tiltag.

Det er op til den enkelte forvaltning at fokusere på udviklingen af sit specifikke område og det er forvaltningsenhedens ansvar at, der gennemføres digitale projekter, der frigør ressourcer for, at forvaltningen kan leve op til de fælles standarder. Når det lykkes at skabe gode, effektive digitale løsninger, som er baseret på et fælles samarbejde vil digitaliseringen frigøre ressourcer for de enkelte forvaltninger – dette kaldes *rigtig* gennemført digitalisering. Det er med andre ord de enkelte forvaltnings enheders ansvar at finansiere både den personlige og digitale for-

valtning samtidig, uden anden ekstraindtægt end de ressourcer digitaliseringen kan frigøre gennem effektivisering.

For at frigøre effektivitet tilbyder strategien de femogtredve initiativer som forvaltningsenhederne kan bruge i deres egne systemer og skal bruges som udgangspunkt for standardiseringen (en indgang til den offentlige sektor). Derudover konkretiseres det i strategien hvilke metoder, der skal anvendes for at frigøre effektivitetspotentialer gennem gode digitale løsninger. De enkelte forvaltninger skal inddrage brugerne i udviklingen af den digitale service og de skal lære af private virksomheders succes med digitale løsninger (bankernes system bruges som eksempel). Det er samtidig et krav om at al skriftlig kommunikation skal kunne foregå digitalt med forvaltningerne og at dette tilbud til borgerne skal hver forvaltnings enhed løfte, der lægges vægt på arbejdet med udbredelsen af en forbedret digital signatur.

Den nationale strategi giver således konkrete løsninger på opgaver som forvaltningsenhederne er ansvarlige for og afhængige af (økonomisk). Der er udarbejdet standarder for selvbetjeningsløsninger, men det er op til den enkelte forvaltningsenhed at implementere digital forvaltning og deltage i udvikling af de fælles løsninger for at muliggøre en helhedsorienteret sagsbehandling digitalt. Fra strategiens side sættes der mål og følges op på myndighedernes anvendelse af digitale løsninger, og de individuelle digitaliseringsprojekters nytteværdi vurderes. Det sidste er for at skabe konkurrence om udviklingen af mest de effektive systemer, mens det første lyder som en kontrol. Der står ikke noget om sanktion, men det indikerer at digitalisering er påkrævet for de enkelte forvaltninger for eksempel i forbindelse med standardiseringen. Den kraft, som den nationale strategi i sine krav påvirker digitaliseringen med i en enkelt forvaltning, kan først spores i de øvrige aktørers oversættelser af kravene.

Hvis aktører ikke er enige om, hvor ansvaret ligger for en given opgave, kan opgaven ende med ikke at blive løst, og situationen kan glemmes, ind til opgaven bliver relevant igen. Det er nødvendigt at finde en løsning på uoverensstemmelser om ansvar for opgaver for at komme ud en handlingslammelse hvis løsningen er relevant for parter i kollektivet.

Med ansvaret for digitalisering drager strategien også opgaver og opgaveløsninger over på de enkelte forvaltninger. Er det så disse løsninger, der vælges i Odder Kommune, eller griber kommunen digitaliseringen anderledes an? Med andre ord hvordan oversætter kommunen den nationale strategis overdragelse af ansvar, er der ansvarsområder, som kommunen ikke løfter eller løfter anderledes end strategien påbyder.

5.2.2 Odder kommunes it-strategi

Jeg tager fat i visionen for Odder Kommunes digitaliseringsstrategi som udgangspunkt for beskrivelsen af it-strategiens målsætning. I vision for digitalisering af forvaltningen står der:

“Digitaliseringen i Odder Kommune skal være identitetsskabende og bidrage til at sikre borgere og erhvervsliv én indgang til en åben, effektiv og helhedsorienteret service. At digitaliseringen skal være identitetsskabende betyder, at Odder Kommune skal være kendt for sin udstrakte brug af it i forhold til at tiltrække borgere og virksomheder, samt at fastholde gode medarbejdere i attraktive arbejdspladser.”²⁴

Visionen, som den beskrives her, skal være med til at sikre, at Odder Kommune understøtter både den nationale strategi for digitalisering af forvaltningen og Odder Kommunes overordnede forretningsmæssige vision. Formelt vedgår Odder derfor fuldstændigt den nationale strategi for digitaliseringen, så længe det kan forsvares økonomisk. Odder Kommune tager derfor i høj grad det ansvar op for digitaliseringen, som tildeles af den nationale strategi.

I idéen om én indgang til det offentlige og den helhedsorienterede service ligger arbejdet imod en digital sagsbehandling, som hænger sammen mellem forvaltningens enheder og funktioner og kan inddrage et helhedsbillede af behovet for sagsbehandling og vurdering af alternative løsninger²⁵. Helhedsorienteringen er samtidig et af de helt store arbejdsområder i de 35 initiativer i forbindelse med den nationale strategi, men det var først i juli 2007 at folketinget vedtog at basere al digital kommunikation med det offentlige på åbne standarder (e-faktura for eksempel), og der ligger derfor en stor udfordring i selve udviklingen af systemer, som kan tale sammen og behandle flere behov i samme sag²⁶. Der er derfor endnu ikke mulighed for at Odders vision eller den nationale strategis målsætning kan opfyldes. Der er en tidshorisont for digitaliseringen frem til 2011, derfor er der planer for, at standardiseringen og dermed den helhedsorienterede sagsbehandling kan nå at blive en realitet inden længe.

Odder Kommunes it-strategi er skrevet i 2006, og skal revideres i fællesskab i kommunen hvert andet år. Den seneste nationale strategi for digitalisering af forvaltningen er fra 2007, og der er derfor nye tiltag og udviklinger af den nationale strategi, som der ikke er taget højde for i

²⁴ It-strategi – den korte version:

(http://www.odder.dk/frameset/run_frame_portal.asp?RoomID=0&LangRef=1&Area=&topID=&ArticleID=1360&MenuID=0&Template=../templates/a_standard.asp&ExpandID=2 - 18.06.08)

²⁵ Det er dette, der i særlig høj grad er den personlige betjenings styrke i forhold til den digitale selvbetjening, fordi helhedsbilledet ofte er baseret på skøn og forståelse af forhold udenfor den almindelige sagsbehandling.

²⁶ IT og telestyrelsen om åbne standarder:

<http://www.itst.dk/arkitektur-og-standarder>

Odder Kommunes it-strategi. Den tidligere nationale strategi er udgangspunkt for målsætningen for it-udviklingen i den offentlige sektor fra 2004 til 2006. I Odder Kommunes it-strategi arbejdes der dog med en tidsramme for digitaliseringstiltagene i strategien frem til 2011, det er den samme tidshorisont som i den nyeste nationale strategi. Odder Kommune undgår derved at tage ansvar for de den nyeste strategis tilføjelser. Hvad det betyder for oversættelsen af den nationale strategi til den kommunale, undersøges i det følgende.

Det er for det første fokus på brugerinvolvering i udvikling af digitale services som udgangspunkt for udvikling af en helhedsorienteret digital sagsbehandling, der er nyt i strategien for digitalisering af den offentlige sektor 2006-2011, i forhold til den tidligere version, som der refereres til i Odder Kommunes it-strategi. For det andet er det nyt, at det skal undersøges, hvor det er muligt, at papirbåren kommunikation kan erstattes af digitale dialogformer.

Der er en række forudsætninger for *rigtig* digitalisering, sådan som det præsenteres i den nationale strategi, og Odder Kommune er meget langt i sin egen digitalisering. Det kan derfor være, at kommunen selv er stødt på behov og muligheder i forbindelse med digitaliseringen, der er tilføjet i den nyeste digitale strategi. Det kan også være at kommunen har fravalgt de nyeste forudsætninger for rigtig digitalisering, og dermed ikke vurderer strategiens krav som påbud. Dette er indikeret af kommunens tidshorisont for digitaliseringen, der følger den nationale strategis. Dette kan indikere, den kraft den nationale strategi har på kommunens forvaltning.

Oversættelserne mellem den nationale og Odder Kommunes it-strategi tager udgangspunkt i de afsnit i kommunens strategi som handler om arbejds- og indsatsområder i forbindelse med digitaliseringen. Kommunens fortolkning af den nationale strategi, anses derfor for at kunne ses i beskrivelsen af konkret opgaveløsning og indsats. Udførelse af vision og strategi relateres til seks delmål, der præsenteres som pejlemærker. Pejlemærkerne er beskrevet grundigt i den fulde version af it-strategien²⁷ og i punktform i *den korte version*²⁸ af strategien. It-strategien skal føres ud i livet ved hjælp af pejlemærkerne står der i *den korte version*. Pejlemærkerne fungerer som ledetråd for medarbejdere og borgere, de beskrives som en “operationalisering” af visionen for digitalisering i Odder Kommune. En given beslutning, aktivitet eller udvikling i

²⁷ Odder Kommunes it-strategi: i henvisninger fremover bare (it-strategi)

<http://odder.dk/site.aspx?MenuID=&Langref=1&Area=&topID=&ArticleID=1356&expandID=2&moduleID=>

²⁸ Odder Kommunes it- strategi, *den korte version*:

http://www.odder.dk/frameset/run_frame_portal.asp?RoomID=0&LangRef=1&Area=&topID=&ArticleID=1360&MenuID=0&Template=../templates/a_standard.asp&ExpandID=2

kommunen kan vurderes i overensstemmelse med kommunens vision på it-området ved at anvende pejlemærkerne.

Brugerinddragelse

Pejlemærke 1 lyder: *"OdderNettet er med til at skabe og teste nye former for demokrati og inddragelse."* (it-strategi: 6). Det er et kort pejlemærke og består kun af et afsnit, hvor det beskrives, at arbejdet med demokrati og inddragelse er relateret til politiske emner og beskriver, hvordan det skal iværksættes. Den nationale strategi anbefaler, at det er vigtigt for digitaliseringens succes (jf. *rigtig* digitalisering), at brugerne af systemerne inddrages. Pejlemærket nævner imidlertid ikke demokrati, som skal bruges til at udvikle digitaliseringen, men digitalisering som skal bruge til at udvikle demokratiet. Pejlemærket handler derfor om, hvordan digitale løsninger (som transmittering af byrådsmåder og netafstemninger) kan udvikle demokratiske metoder, hvilket er interessant på en anden måde. Nemlig at demokrati (også på nettet) kan have indflydelse på muligheden for brugerindflydelse (også i forbindelse med digitale sager), men det er en generel mulighed, som ikke aktivt inddrager brugeren, og derfor er det ikke det samme som brugerinddragelse i udviklingen af digitale services. Det er imidlertid en måde, hvormed borgere kan få indflydelse på digitaliseringen, hvis de kan få politikerne til at tage emnet op. Borgerne i Odder opfordres nemlig til en åben dialog med kommunen om alle slags politiske spørgsmål.

"Odder Kommunes service og information skal løbende udvikles i dialog med brugerne. Dette betinger et højt informationsniveau. Byrådet ønsker i denne forbindelse af fremme debatten mellem kommunen og borgere. Alt i alt ønsker Odder Kommune en åben, troværdig og målrettet dialog."²⁹

Fremme af dialogen med borgerne sker med elektronisk post og over OdderNettet, så borgerne kan skrive til kommunen og byrådsmedlemmerne og deltage i debatter eller skrive læserbreve. Det skal desuden være let for borgeren at kontakte kommunen og få oplysninger om serviceydelserne. Så der er en reel mulighed for, at borgeren kan få indflydelse på digitaliseringen, hvis digitaliseringen bliver behandlet politisk i Odder Kommune. Og der er også mulighed for at foreslå digitaliseringen som politisk emne. Det er dog ikke særlig sandsynligt at en politisk behandling af digitaliseringen i en kommune, vil have indflydelse på digitaliseringens retning, den skal i så fald påvirke hele standardiseringen, den vil derfor sandsynligvis ikke have nok kraft til at påvirke hele forvaltningen. Og omvendt vil den sandsynligvis blive overtrumpet af standardiseringen, hvis den alene gennemføres i kommunen.

²⁹ Fra Informationspolitik for Odder Kommune

Det andet pejlemærke i it-strategien handler om digital service; helt specifik hvad OdderNettet³⁰ skal bruges til og med hvilke midler, hjemmesiden skal lokke brugere til. Nyhedsopdateringer og mulighed for at foreninger og forretningsliv kan præsentere sig selv, er eksempler på konkrete tiltag. Der arbejdes især med inddragelse borgerne, rettet mod den del, der allerede bruger digitale systemer, for eksempel skal alle nyheder, som præsenteres gennem hjemmesiden, journalistisk bearbejdes. Nyheder behøver ikke kun relatere sig til kommunen, igen fordi kommunen vil trække flere besøgende til³¹. Alle informationer, som borgerne efterspørger, skal være tilgængelige på hjemmesiden (It-strategi:7). Odder Kommune arbejder meget med at gøre deres hjemmeside attraktiv for borgerne, på den måde kan de tiltrække borgere, der allerede kan arbejde med digitale systemer. Desuden er det konkrete tiltag om udlevering og aktivering af en mobil digital signatur til alle borgere, der ønsker det et meget direkte tiltag for at gøre borgere digitale. Den mobile digitale signatur gør det nemmere at se og bruge sine personlige oplysninger fra myndighederne overalt (for eksempel i banken) uden at skulle slæbe papirer med. Desuden betyder udlevering og aktivering, at borger og medarbejder sammen gennemgår aktiveringen (medarbejderen vejleder og dokumenterer at borgeren er den, hun udgiver sig for), borgeren vejledes derfor til at bruge signaturen under aktiveringen og får desuden en skriftlig vejledning med hjem, hvor der er forslag til, hvor signaturen kan bruges - for eksempel i kontakten med Odder Kommune. Dette er den mest direkte form for brugerinvolvering (eller brugerdreven udvikling), der er i Odder, og det kan jo egentlig ikke kaldes brugerdreven udvikling, men involvering går an, fordi borgeren aktivt involveres i digitaliseringen og indføres i Odders digitale muligheder.

For medarbejderen gælder det, at de kun kan hente lønsedler via e-boks, og det er udgangspunktet, at alle medarbejdere skal tænke i kommunikation og formidling af nyheder digitalt:

”Alle medarbejdere skal understøttes og ”udvikles” digitalt. Herved vil en langsigtet digitalisering af arbejdsgange og samarbejde internt i Odder Kommune blive styrket. Desuden skal der på kort sigt være fokus på realisering af ”quick wins”. Konkret bør alle medarbejdere inden for en kort tidshorisont have adgang (og pligt) til at få digitale informationer fra kommunen via intranettet.” (it-strategi:18).

Digitaliseringen skal styrke det faglige arbejdsmiljø og Odder Kommune som arbejdsplads ved hjælp af videndeling, kommunikation, fleksibilitet og mobilitet.. At alle medarbejdere skal tænke i kommunikation, også digital kommunikation på hjemmesiden er interessant, fordi her

³⁰ OdderNettet er Odder Kommunes hjemmeside: www.odder.dk

³¹ Fra Informationspolitik for Odder Kommune

anvendes en af styrkerne ved digitale systemer, nemlig muligheden for at lagre kommunikation og information på et fælles internt system, og det er alle medarbejdere, der skal tænke over, om det, de arbejder med, har relevans for andre og dermed dele information og kommunikation. Der er ikke specifikt fokus på inddragelse af borgeren i videndelingen, men målsætningen om kommunikationens udbredelse gælder også borgeren, fordi der tales om hjemmeside og ikke intranet³².

Odder Kommunes it-strategi overdrager et stort ansvar for digitaliseringen til medarbejderne ved at give dem praktisk viden til at bruge digitaliseringen og kræve at de anvender digitale løsninger i deres interne og eksterne kommunikation. I det ansvar, der overdrages for digital formidling, er der ikke fokus på hvor det er relevant at bruge person kommunikation i stedet. Det kan betyde, at kommunen er interesseret i at overføre al intern kommunikation og formidling til digitale systemer.

Erstatning af skriftlig kommunikation med digital

Det er en målsætning for kommunen, at alt borgeren kan ansøge og oplyse om, skal kunne gøres digitalt. Den digitale forvaltning gennemføres derfor med flest mulige selvbetjeningsmuligheder og helt konkret udlevering af en mobil digital signatur til medarbejdere, borgere og virksomheder. Desuden har kommunen serverplads kaldet OdderWeb til borgernes egne hjemmesider, e-mails og kalender.

”Odder Kommune ønsker at bevare og udvikle sin førende position i relation til borgerrettede IT-services. I denne forbindelse skal det være lettere at sende sikre mails med digital signatur til Odder Kommune. Herved kan der skabes en positiv spiral i relation til anvendelse af digital signatur generelt.” (it-strategi 2006:19).

Dette er en præcis oversættelse af den nationale strategi, der også lægger vægt på, at alt, borgeren skal bruge forvaltningen til, skal kunne foregå på nettet. Der er dog ikke nogen grund til at være bange for, at digitaliseringen kommer til at overtage alt. Informationspolitikken præciserer, at borgerne ikke behøver miste tilliden til, at Odder Kommune fungerer som forvaltningen på trods af digitaliseringen: *”Information på Internettet er et supplement til den øvrige information. Den afløser ikke anden mundtlig eller skriftlig information, da kommunen skal servicere både de borgere der har internetadgang, og de borgere der ikke har internetad-*

³² Intranet er et internt netværk af computere for eksempel på en arbejdsplads, der muliggør kommunikation med dem, der har adgang til intranettet.

gang.”³³. Dette er ikke i overensstemmelse med den nationale strategi, der fremhæver at det skal undersøges om der er områder der kan digitaliseres totalt.

Kommunen har muligvis ikke revideret deres it-strategi efter den nyeste nationale strategi, hvilket kan være årsag til, at kommunen ikke undersøger potentialer for total digitalisering. Det kan samtidig være et bevidst valg fra kommunen, at forsikre borgerne om at der fortsat vil være mulighed for personlig betjening. Dermed tillægges strategien ikke vægt som påbud, men snarere som retningslinje. Er det så muligt at skubbe ansvaret for borgere der ikke kan bruge digitale løsninger tilbage på strategien, for at påvirke den samlede forvaltning? Der står i den nationale strategi at udviklinger i de enkelte enheder vil blive vurderet efter nytteværdi i forvaltningen, der er derfor en chance for, at det kan diskuteres på nationalt plan hvilken nytteværdi, der er i at bevare personlig betjening, hvis kommunen ønsker at prioritere mulighed for personlig betjening på alle områder. Dette refererer tilbage til analysen af fordele ved person og digital kommunikation, der viste at det ikke nødvendigvis er forvaltningsområder, der har særligt potentiale for digitalisering, men at det snarere er bestemte karakteristika ved sagsbehandlingsbehovet, der har betydning for digitaliseringspotentialet. Derfor er det ikke sikkert at personlig betjening kan vurderes som nyttig i det hele taget, men ved fokus på hvornår personlig betjening *er* nyttig, kan der være et argument for, at personlig betjening kan være nyttig i behandlingen af bestemte sager og derfor bevares med udgangspunkt i kvaliteten for bestemte sager. I stedet for alene at afvikle personlig betjening på grund af, at personer ikke kan hamle op med digital effektivitet i behandlingen af almindelige sager. Der er altså mulighed for at lægge ansvaret tilbage på den nationale digitalisering fra den kommunale, hvis nytteværdi kan dokumenteres. Kraften i overdragelse af ansvar fra den kommunale til den nationale forvaltning er altså afhængig af nytteværdi.

Det økonomiske ansvar

Nytteværdi har at gøre med løsningernes økonomiske potentiale, og da ansvaret for finansieringen af digitaliseringen er overladt til den enkelte forvaltningsenheds frigørelse af ressourcer på baggrund af digitaliseringen har den nationale strategi en økonomisk klemme på enhederne i forvaltningen, som presser dem til at effektivisere.

Opgaveløsningen i forbindelse med digitaliseringen, som beskrives under pejlemærke tre, tager højde for, at en af grundene til at digitale løsninger effektivitetspotentiale skaber bedre ser-

³³Fra Informationspolitik for Odder Kommune:
(http://www.odder.dk/frameset/run_frame.asp?RoomID=11&LangRef=1&Area=&topID=&ArticleID=641&MenuID=22&Template=../templates/a_standard.asp&ExpandID=239 - d.18.06.08)

vice, er, at digitale løsninger kan overtage medarbejdernes rutine opgaver, så medarbejderne derved får overskud til at behandle mere komplekse sager. Det forventes, at det vil medføre, at medarbejdertilfredsheden stiger. Der er her defineret forskel på opgaver af rutinekarakter og mere komplekse opgaver, det må derfor være muligt at definere hvilke opgaver der går under hvilken karakteristik.

Dette relaterer tilbage til argumentet for at definere hvornår, der er en fordel ved at anvende digitale løsninger og personer som udgangspunkt for den mest dækkende sagsbehandling. Kommunen har defineret visse opgaver som rutine opgaver og visse som mere kompleks karakter, og det er besluttet, at digitale systemer kan frigøre ressourcer ved behandling af rutineopgaver, som kan bruges til personlig behandling af opgaver med mere kompleks karakter. Der er derimod i strategien ikke antydningen af at definere hvilke typer opgaver, der er komplekse og rutine opgaver overfor borgere eller medarbejdere. Derfor arbejdes der heller ikke med at overdrage ansvaret for at vurdere, hvorvidt opgaver har den ene eller anden karakter til medarbejderne eller borgerne. Ansvar for hvor en sags karakter og i hvilket system den skal behandles synes derfor ikke at ligge nogen steder. Spørgsmålet er så hvordan rutine opgaver bliver fordelt til digitale systemer og hvordan komplicerede opgaver fordeles til medarbejdere. Det må dukke op under sagsbehandlingen, hvilket derfor betyder risiko for oplevelsen af at det valgte system ikke er effektivt eller godt nok ved den første henvendelse, fordi der er stor mulighed for at vælge forkert. Altså vælge den mindst effektive eller dækkende løsning, på grund af manglende oplysning om løsningernes fordele for bestemte sager.

Odder Kommunes it-strategi tager ikke ansvar for brugerinddragelse i digitale systemer. Derimod tager kommunen ansvar for at inddrage borgere og medarbejdere i selve digitaliseringen gennem digitale løsninger som for eksempel udlevering og aktivering af digital signatur. Desuden tilbyder Odder Kommune personlig betjening på alle områder og planlægger ikke at digitalisere områder fuldstændigt. Odder Kommune begrundes valget i ansvar overfor alle borgere, og Odder Kommune forsøger derved at tage ansvar for behovet hos borgerne frem for behovet for en komplet effektivisering af forvaltningen gennem total digitalisering. Odder Kommune tilbyder derfor en mere demokratisk digitalisering, end den nationale strategi lægger op til ved, at lade borgere selv bestemme deres vej ind i systemet.

5.2.3 Medarbejderes oversættelse af digitaliseringen for borgere

I dette afsnit undersøges det, hvordan medarbejderne i borgerservice oversætter Odder Kommunes it-strategi til kommunikation og handling i medarbejdernes udførelse af digitaliseringen.

Medarbejderne er ikke spurgt direkte, hvordan de fortolker it-strategien i Odder, derfor tager analysen udgangspunkt i oversættelser, som fremgår af medarbejdernes beskrivelser af deres opgaver i forbindelse med digitaliseringen ud fra det behov, som medarbejderne oplever hos borgerne. Det undersøges, hvordan medarbejdere håndterer borgere, der ikke ved, hvad de skal gøre i forbindelse med digital selvbetjening.

Brugerinddragelse omfatter også information til brugerne om systemerne og systemernes muligheder. Kommunen er god til at formidle sin digitalisering gennem hjemmesiden og de aktuelle nyheder, som findes på hjemmesiden, kan ses i Borgerbutikken på en informationsskærm. De ansatte er også opmærksomme på værdien i information af borgerne om digital forvaltning og en enkelt af dem har et specielt forslag til, hvordan de kan få kontakt med borgerne.

”Vi kunne selvfølgelig stå ovre i Kvickly et par dage. Ej det har jeg aldrig sagt, nej men jeg tror i det hele taget, øh lidt mere oplysning om tingene ikke også, at de kan sådan, kan se det har noget effekt. Også det der med ligeså snart de kommer herind og skal bruge os, det er jo med, når man sidder med dem, at gribe fat i dem, når vi nu kan se deres skatte opgørelse ... at man har tiden til og sætte dem ind i det også lige vise hvordan der er første gang” (6: 8.45).

Der bliver lagt vægt på, at de ansatte selv bruger information om digitaliseringen i deres daglige kontakt med borgerne. Det har især været en fordel, at de nu kan udlevere en digital signatur til borgerne, fordi det giver dem en naturlig indgang til at informere borgeren om vedkommendes muligheder digitalt. En medarbejder formulerer det, da hun svarer på hvordan digitaliseringen skal kommunikeres:

”Oplysning via kampagner eventuelt, undervisning, det er vel oplysning hele tiden oplysning og undervisning. (Kan I tilbyde det hernede?) . Sådan som det står pt. det tror jeg ikke, Altså de får deres digitale signatur og nogen spør’ hvad kan vi bruge den til og om vi kan hjælpe og vi kan da godt henvise dem til hvad vi ved og hvor de kan bruge den henne, men som så så er der ingen undervisning, det må folk selv finde ud af, men det tror jeg da var en god idé, så vi kan få flere digitale borgere. Men det er jo et resourcespørgsmål.” (Interview 3:5.17).

Medarbejderne tager i høj grad ansvar for information af borgerne især i forbindelse med udlevering og aktivering af digital signatur. Både kommune og medarbejdere har derfor fokus på at information er inddragelse. Nogle medarbejdere mener, at der godt kan være mere fokus på oplysning af borgerne, og at de selv kan gøre meget. Der er imidlertid ikke særligt fokus fra kommunen (eller den nationale strategi i øvrigt) på inddragelse af borgere, der ikke har praktisk viden til at bruge digitaliseringen. Dette ansvar er et medarbejderne står med alene, når en

borger, der ikke har de nødvendige forudsætninger, er tvunget til at bruge et digitalt system (i det offentlige) og henvender sig i borgerservice for at få hjælp.

Skat har digitaliseret selvangivelsen i år, og det påvirker de ansatte i borgerservice i Odder. Der har i forbindelse med, at selvangivelsen skulle tjekkes på nettet, været mange som har henvendt sig til kommunen for at få hjælp af en medarbejder til at se sin selvangivelse. Det er ikke kommunens ansvar eller arbejdsområde ifølge medarbejderne. Den medarbejder, som er citeret ovenfor, pointerer, at det ikke er en del af medarbejdernes jobbeskrivelse at undervise borgerne i selvbetjeningssystemerne og med de ressourcer, de har til rådighed, er der ikke mulighed for, at den opgave umiddelbart kan varetages af medarbejderne. Samme medarbejder mener dog, det er en god idé, hvis medarbejderne i borgerservice kan tilbyde undervisning i brug af selvbetjeningssystemerne. En anden medarbejder udtaler sig om sin oplevelse af borgernes digitale niveau og behov for hjælp:

”Jeg tror at folk er godt på vej. Altså jeg tror, der er mange, der er den ældre generation, de har fået det trukket ned over hovedet, de har ikke haft et valg, som vi andre har haft, og det synes jeg, det er lidt synd, at man ikke har kunnet gøre den her grænse til, hvornår vi gik over til hundrede procent eller bare som det er i dag lidt længere altså. Altså lad folk, jeg kan godt sige dig, jeg møder folk, der næsten er ved at græde derude, fordi de ikke kan finde ud af det. Og jeg kan næsten ikke bære det.” (1: 9.40).

Flere medarbejdere har vejledt borgere ved at guide dem gennem selvbetjeningsløsninger over telefonen eller vist det på deres egen skærm. Medarbejderne i borgerservice vil netop gerne hjælpe de borgere, der ikke kan bruge den digitale selvbetjening. Derfor har Odder Kommunes udlevering og aktivering af en mobil digital signatur til borgere vist sig at være anvendelig til at løse kontroversen over borgere, der har brug for hjælp til en arbejdsopgave, og medarbejdere som ikke har opgaven som del af deres jobbeskrivelse. Kommunens medarbejdere kan nemlig udlevere en mobil digital signatur til borgeren og efterfølgende vise borgeren, hvordan den fungerer, og hvad den kan bruges til ved sammen med borgeren for eksempel at logge ind på skats hjemmeside og finde selvangivelsen. En medarbejder kommenterer, hvordan hun mener, digitaliseringen skal videregives til borgerne:

”Altså, Vi bruger det i vores dagligdag, når folk er her ikke også, hvis du ikke kan komme til at se din årsopgørelse. Du kan gå over for at få en digital signatur, så kan du få lov at se den, på den måde gør vi en masse tiltag for, at de bliver interesserede i det, hvis de altså har en computer derhjemme. Jeg får ikke folk til at gå på biblioteket.” (1: 10.24).

Denne løsning, hvor borgeren via en digital signatur får vist sin selvangivelse på nettet, har de fleste medarbejdere, som jeg har talt med, anvendt. Der er nogle ansøgninger (fx pension), som kun kan gøres, hvis ansøgeren har en bestemt alder, og som kun skal gøres en gang i livet. Disse systemer giver det ikke mening at undervise i, fordi borgeren aldrig kommer til at bruge det igen, og det nemlig ikke lade sig gøre at gennemføre en testversion. Hvis borgeren ikke i forvejen kan bruge digitale løsninger, er det derfor ligeså smart at medarbejderen ansøger for borgeren, i stedet for at vise hvordan det gøres digitalt.

Pointen er at medarbejderne tager et ansvar, ud over det de har fået pålagt af kommunens it-strategi, fordi de oplever det er nødvendigt. Der er således forskellige digitale løsninger i forvaltningen, hvoraf nogle ikke er relevante at bruge ressourcer på at undervise i, fordi de ikke kan frigøre effektivitet som pensionsansøgning. Ansøgninger på disse områder kan derfor gøres nemmest og mest effektivt af en medarbejder. Andre områder vil have gavn af at flere lærer at bruge systemerne.

Medarbejderne er blevet bedt om at komme med deres bud på, hvad der skal til for at digital kommunikation kan erstatte den personlige, og den generelle holdning var, at vejen frem går gennem uddannelse af borgerne. Der er forslag fra flere medarbejderne om at anvende mere konkret undervisning for at inddrage borgerne i digitaliseringen:

”Jamen jeg tror det er noget, folk skal opfordres til at prøve, altså jeg ved ikke hvordan det skulle kunne udformes, men det er jo noget med at jo oftere du gør ting jo mere sikker bliver du, altså måske opfordre folk til hvis du er usikker på noget, søg en til at hjælpe dig de første gange.” (2:10.26).

Denne medarbejder mener, at det er op til borgeren at sætte sig ind i digitaliseringen, men hun mener altså også, at den bedste måde at gøre det er gennem erfaring og hjælp til at komme i gang. Medarbejderen her lægger således ansvaret for at blive digital over på borgeren. Andre medarbejdere forslår, at kommunen slev vil få effektivitetsfrigørelse (i længden) af at tilbyde undervisning, dermed vil kommunen også tage ansvar for borgernes digitalisering. En anden medarbejder foreslår også idéen om undervisning i forbindelse med svar på, hvordan kampagnen for udlevering af digital signatur skal få mere effekt:

“Så skulle det jo være noget noget undervisning. Det er jo der, vi skal hen af, så folk får fingrene i det, fordi det er jo fint, at man går ud og fortæller om det og spør' folk til deres holdninger osv. Og udsteder det, men de skal også kunne bruge det.” (3:6.20).

En medarbejder, som beskriver sit digitale niveau som superbruger, har selv hjulpet borgere, der ikke har adgang til digitale systemer, eller som ikke kan bruge dem. Medarbejderen svarer her på, om hun har undervist borgerne i de digitale løsninger:

"Det har jeg, ja, der har været nogen der ikke lige har kunne finde ud af det, hvor vi så er gået på selvbetjenings pc'en og så har jeg hjulpet dem der." [...] "hvor jeg har været ved siden af, og fortalt jamen det er sådan og sådan de har så fået en lille folder også hvor det så står i ." [...] "Det er blevet modtaget meget godt, og "Det jeg har kunnet mærke er, så tør de egentlig godt, når der ligesom er en der har kunnet guide dem igennem." (6:6.46).

Denne medarbejder bakkes op af en anden medarbejder også om undervisning: *"Hvis vi alle sammen ligesom, og hvis vi havde fyldt op herude [i borgerbutikken], og man ligesom havde tid til at sidde. (utydeligt)... god hjælp. Eller måske i en periode have én til at stå ved selvbetjenings pc'en."* (7:10.20).

Der er flere faktorer, der muliggør disse løsninger som medarbejderne finder på for at inddrage borgeren yderligere (end bare udlevering og aktivering af digital signatur) i digitaliseringen. Odder Kommune har medvirket til at løse problemet om tilgængelighed til computer og Internet ved at opstille en selvbetjenings pc på rådhuset, og link til den samlede offentlige forvaltning gennem selvbetjeningsløsninger gennem kommunens hjemmeside. Kommunen arbejder ikke direkte med brugerinddragelse i udviklingen af digitale løsninger, men inddrager til gengæld borgeren i mulighederne i digitale løsninger gennem udlevering og aktivering af digital signatur, hvilket giver medarbejdernes mulighed for at håndtere borgere, der har brug for hjælp, ved at vise dem hvordan systemerne anvendes.

Den form for brugerinddragelse der er dukket op i Odder Kommune, og som det anbefales at udvide fra medarbejderne, tager udgangspunkt helt nede på niveauet for det allerførste møde med digitale systemer. Den form for inddragelse, der er behov for i Odder i følge de ansatte, er inddragelse af dem, der ikke ved, hvordan de overhovedet forholder sig til digitale systemer.

Der ligger således en latent løsning på kontroversen mellem kommunens behov for at borgerne bruger de digitale systemer, for at frigøre effektivitet, og borgere der ikke kan anvende eller har adgang til computer og Internet; løsningen findes ifølge medarbejderne i undervisning. Alle de medarbejder jeg talte med, fremhævede undervisning som en løsning på udfordringen om at få flest mulige borgere til at bruge selvbetjening. Flere nævnte det selv, før jeg havde spurgt, om de brugte det at undervise borgere. Erfaringen med undervisningen af borgerne som løsning på borgernes problemer med at kunne anvende selvbetjeningsløsninger har vist sig at være positiv

og har betydet, at medarbejderne kan se en fornuftig og stabil løsning i at tilbyde undervisning mere formelt og officielt.

Det er ikke alle medarbejdere, der mener, at det er en god idé, at opgaven skal varetages af medarbejderne i borgerservice. Det er blevet foreslået fra flere sider, at kommunen og bibliotekerne slår sig sammen for at tilbyde undervisning i brug af computer, Internet og selvbetjeningsløsninger på begynderniveau. Dette blev underbygget af en borger, som henvendte sig til mig personligt og fortalte om sine forældres håndtering af manglende digital viden og erfaring ved at tage et nybegynderkursus i brug af it. Det havde været svært for forældrene at finde et kursus, hvilket ifølge borgeren skyldtes, at der var meget få kurser udbudt i kommunen, som var orienterede mod helt nybegyndere, og hvor første lektion fokuserede på, hvordan man tænder og slukker en computer. Borgeren lagde vægt på, at det var en forudsætning for at hendes forældre turde arbejde med en computer, at de kunne starte på et niveau, hvor alle deres muligheder for at begå fejl blev gennemgået. Hun anbefalede derfor kommunen at tilbyde kurser i digitale systemer på absolut begynderniveau, fordi det havde betydet meget for hendes forældre, der nu var digitaliserede nok til at sende og modtage e-mails.

Medarbejderne i borgerservice har på baggrund af udvikling og aktivering af digital signatur, taget ansvaret for en stor gruppe borgere der ikke kan bruge digitale systemer, når de henvender sig til kommunen. Det er et ansvar de ikke har fået overdraget hverken fra den nationale strategi eller den kommunale, disse strategier arbejder slet ikke med de borgere, der ikke kan bruge digitale systemer (med en undtagelse se nedenfor). Ansvaret som medarbejderne tager, kommer derfor fra deres oplevelse af ansvar overfor borgerne, ligesom kommunen tager ansvar for de ikke digitale borgere ved at undlade at forberede total digitalisering på relevante områder.

Den nationale strategi tager ansvar for mere effektivitet i forvaltningen, kommune og medarbejdere tager ansvar for borgeres oplevelse af kvalitet i forvaltningen. Indikerer dette, at der ikke nødvendigvis er et kvalitetspotentiale forbundet med digitaliseringen?

5.2.4 Borgernes oversættelse af krav i digitaliseringen

Der er mange forskellige sjove bud på krav til borgerne (ifølge borgerne) i forbindelse med digitaliseringen af forvaltningen. Jeg har fordelt nogle svar i grupper, der fokuserer på samme slags krav. Den første er den gruppe, der er meget positive overfor digitaliseringen: *"Ingen ekstra krav."* (13 M), *"God idé - vi vil alle betjenes hurtigt."* (22 M), *"At man sparer tid."* (44 M), *"Ingen nævneværdige."* (74 M), *"Ikke større krav end de er til at opfylde."* (89 M), *"Ingen*

krævende.” (101 M). Der er også en gruppe, der mener, det handler om vilje: *”Villighed til at bruge det. Personligt er det ikke noget jeg tænker over.”* (26), *”At man vil sætte sig ind i hvordan det virker, at pc-kompetencer skal være i orden.”* (23 M). En gruppe der synes at sige at der ikke noget at gøre ved digitaliseringen: *”Jamen det digitale er jo en del af udviklingen og det er jo også sikkert meget nemmere.”* (109 M), *”Ligesom alt andet digitaliseres og moderniseres, bliver det også digitaliseret her -> fint nok!”* (112 M). Der er en stor gruppe, der fokuserer på de materielle nødvendigheder og viden.

”Egen computer og pc-kørekort” (5M), ”At en pc er en selvfølge, at en internetforbindelse er en selvfølge” (6M), ”At alle skal ha en pc” (36M), ”At jeg er nødt til at købe en dyr (5000,-) computer som man kun har lyst til bruges til dette formål. Kedeligt for en på 75 -> op.” (81M), ”Skal have en computer” (88M), ”Skal have en digital signatur” (100M), ”At man skal være på internettet” (111M), ”Man er nødt til at have udstyret og lære at bruge det.” (118M) ”It-kendskab!” (121), ”Flere pinkoder og mere sikkerhed.” (122M), ”Har været på kursus i brug af digital signatur.” (9M) ”At kunne betjene en computer.” (31), ”At man er computer-kyndig.” (71M), ”At man kan bruge en pc.” (82M).

Der er to interessante grupper, som fokuserer på det arbejde, som borgeren skal lægge i digitaliseringen. Den første gruppe fokuserer på, hvad der konkret skal til, mens den anden gruppe formulerer oplevelsen af et mere abstrakt krav fra systemet:

”Det er at man selv skal finde ud af tingene.” (12 M), ”Selv være opsøgende.” (21 M), ”At man har hardware der kan benyttes, og viden om brug af pc.” (8 M), ”Øget eget ansvar for at følge med.” (28 M), ”Mere og mere.” (7 M), ”At man tjekker om der er besked.” (27 M), ”Jeg skal sørge for at min lønseddel er kommet til tiden.” (84 M), ”Man skal selv sørge for at tingene er i orden men det skal man jo altid alligevel.” (99 M), ”Ikke så mange, udover at jeg er nødt til at engagere mig mere end hvis en professionel gør tingene for mig.” (126 M), ”Tid” (92 M).

”Nu er vi digitaliseret! Du har bare at følge med! Ellers.” (25 M), ”At man følger med tiden.” (67 M), ”Ansvar overfor systemet.” (70 M), ”At man bare er inde i det hele.” (73 M), ”Skjult pres – fremmedgørelse.” (64 M), ”Man skal være med i udviklingen - følge den og forstå den.” (87 M), ”Jeg skal ha' pc med netopkobling uanset om jeg vil eller ej - jeg mener ikke man har et valg.” (68 M).

Der er et par borgere som ikke kan magte digitaliseringen: *”Urimelige.”* (97 M), *”Aner det ikke. Vil ikke bruge digitalisering.”* (104 M), *”For store.”* (114 M). Der er altså en del afmagt at spore i kommentarerne om krav fra digitaliseringen. Det er nødvendigt med det rigtige materiel for at blive digitaliseret, det kan løses og det bliver det også af dem, som har interesse

i det. Men som en borger skriver, så er det for mange penge at bruge for en ældre (der ikke har viden eller interesse i digitale systemer). Odder Kommune afhjælper dette ved at have en selvbetjenings pc som borgerne kan bruge. Desuden er det nødvendigt at lære, hvordan de digitale systemer virker, og derefter er der et ansvar for at følge med og holde øje med den digitale post.

De holdninger, som borgerne giver udtryk for overfor digitaliseringen af forvaltningen, hænger ofte sammen med deres digitale niveau. Langt de fleste adspurgte borgere har et ret højt digitalt niveau, på trods af at de er med i undersøgelsen, fordi de henvender sig til borgerservice af forskellige årsager. Den generelle holdning til digitaliseringen blandt denne gruppe er, at det er godt - om ikke andet så en udvikling, som ikke er til at komme udenom. Der er et par stykker af de borgere, som bruger nettet hver dag, der er afvisende overfor idéen om total digitalisering: *"Det er fint nok, men der skal være mulighed for personlig betjening. Heller ej godt med for mange nedskæringer."* (71 O). Der kan være forskellige årsager: *"Hvis det bare virkede ville det være godt, men det gør det ikke."* (55 O). *"Retoriske spørgsmål! Selvfølgelig er det godt hvis målet nås, men det er lige vel optimistisk hvis man regner med at digitalisering er lig bedre service."* (125 O).

Den gruppe, som ikke bruger computer eller Internet særligt ofte, er mere tilbageholdende, men kun meget få er helt afvisende overfor idéen om digitalisering af forvaltningen. En borger som højest bruger en computer en gang om måneden siger: *"Jeg synes det er ok med nogle ting, men jeg ville være ked af ikke at kunne få personlig betjening når jeg har behov."* (62 O). En anden borger udtrykker noget lignende: *"Det er fremtiden, men man skal stadig huske, der er borgere der ikke ønsker/kan dette."* (72 O). Der er dog også borgere, som slet ikke kan lide tanken om digital forvaltning. Der er nogle, der bare skriver, at det er en dårlig idé, mens en enkelt har givet en forklaring: *"Synes det er en dårlig idé, da alt bliver meget upersonligt."* (1 O), *"Menneskelig kontakt, man er ikke usynlig."* (68 L), *"Jeg kan godt lide at snakke med en kompetent medarbejder."* (54 L).

Borgerne er også blevet spurgt om, hvordan de gerne vil informeres om digitaliseringen af forvaltningen. Der var forslag til infomuligheder på spørgeskemaet, og ofte er det dem, der er gengivet. Svarene er dog fordelt sådan, at de, der bruger nettet ofte, som regel ønsker information via nettet, mens de mindre digitalt erfarne ønsker information i avisen eller i supermarkedet. En borger har et alternativt forslag: *"I simple og jævnt tilgængelige foldere som opstilles centrale steder ved offentlige institutioner. Avisen er et meget dårligt medie i den forbindelse."* (125 N). Et par stykker foreslog information i et personligt brev, hvilket også blev foreslået

af medarbejderne i borgerservice. Medarbejderne foreslog, at information kunne sendes med noget af den øvrige post, som sendes til borgerne. En enkelt borger vil have information gennem arbejdet og en anden så mange steder som muligt.

Nogle borgere er indstillet på at tage ansvar for deres egen oplysning i forbindelse med digitaliseringen, ved selv at finde den på nettet. Andre mener oplysning om digitaliseringen bør findes ikke-digitalt, hvilket vel er det mest hensigtsmæssige, hvis de borgere, der ikke bruger digitale systemer, også skal have adgang til informationen.

Borgernes kommentarer om digitaliseringen viser, at der også er borgere, der gerne vil tage ansvar for deres egen digitalisering og sagsbehandling. De oplever gerne digitaliseringen som muligheds udvidende på baggrund af fleksibiliteten og effektiviteten i systemerne. Der er dog borgere, der ikke kan tage ansvar for deres egen digitalisering i forvaltningen, og der er borgere der ikke vil, de oplever en mulighedsindskrænkning. Det er altså ikke alle borgere, der mener, der er et kvalitetspotentiale forbundet med digitaliseringen.

Kraften hvormed borgerne kan påvirke digitaliseringen er gennem brug af den form de foretrækker, eller at nægte at bruge den de ikke foretrækker. Men hvis digitaliseringen bliver total kan de borgere der ikke vil eller kan bruge systemerne kun protestere. Eller, som borgere allerede gør, kan de muligvis få medarbejderne til at bøje jobbeskrivelsen og hjælpe dem med deres ansøgninger eller informationssøgninger. Der ligger ind til videre ingen demokratisk debat bag digitaliseringen eller som led i digitaliseringen, derfor er der ikke nogen måde, borgeren kan påvirke digitaliseringen gennem de demokratiske kanaler, bortset fra at det muligvis kan lade sig gøre at få emnet på den politiske dagsorden.

5.2.5 Oversættelserne mellem aktørerne i kollektivet

Den nationale strategi for digitalisering af forvaltningen skriver, at for at få flere borgere til at bruge digitale løsninger skal løsningerne være gode nok og sammenhængene. Borgerne og medarbejderne hæfter sig ved systemernes sammenhæng som en af fordelene ved personkommunikation, så det vil muligvis trække flere borgere til, hvis løsningerne i forvaltningen med sikkerhed kan opfatte flere behov i en sammenhæng. Både borgere og medarbejdere er meget fokuserede på, at digitaliseringen kræver, at flere lære at bruge systemerne, dermed vil en forbedring af de digitale løsninger og muligheder ikke være tilstrækkelig.

Den nationale strategi hævder at rigtig gennemført digitalisering vil frigøre ressourcer til borgernær service. Så længe medarbejderne har fået en ny opgave i at hjælpe borgere med at blive

digitale, går det vel lige op med den effektivisering, der opnås ved, at de borgere, som kan bruge systemerne, bruger dem. Rigtig digitalisering er blandt andet baseret på brugerinddragelse i udviklingen af digitale løsninger, Odder Kommune bruger ikke brugerinddragelse i udviklingen af deres løsninger ifølge it-strategien. Er det så årsagen til at nogle borgere ikke kan bruge systemerne i Odder Kommune? Hvis brugerinddragelse betyder at borgere lærer at bruge digitale systemer, er det muligt. Men det er givetvis ikke den rigtige betydning af brugerinddragelse, fordi det havde været mere hensigtsmæssigt at skrive undervisning af brugeren. Brugerinddragelse er desuden uddybet i den nationale strategi til at dække, spørgsmål til udvalgte fokusgrupper, brugerpaneler og inddragelse brugerne i udviklingen af digitale serviceydelser.

Undervisning af brugeren kan imidlertid opfattes som en art brugerinddragelse i digitaliseringen af forvaltningen og medarbejdernes løsning på problemet med at få flere borgere til at bruge de digitale systemer er eksemplarisk. Det er imidlertid ikke sikkert at undervisningen er (umiddelbart) økonomisk ansvarlig i forbindelse med behovet for at frigøre ressourcer, og derfor lever initiativet givetvis ikke umiddelbart op til Odder Kommunes forretningsmæssige vision, der sammen med den nationale strategi er udgangspunkt for Odder Kommunes it-strategi. Og derfor lever løsningen heller ikke op til idéen om rigtig digitalisering i den nationale strategi.

I Odder Kommunes it-strategi henvises der imidlertid til, at der kan foretages investeringer i digitaliseringen, som frigør ressourcer på sigt. Der er derfor mulighed for at undervisning kan (på baggrund af en veldokumenteret business case) stabiliseres som en fornuftig løsning på behovet for at få flere borgere til at bruge digital selvbetjening.

Det er ikke sikkert, at en business case vil vurdere, at undervisning er en opgave, det kan svare sig at investere i. Der er ikke statistisk belæg for det i datamaterialet, men der er noget i digitaliseringen generelle udbredelse, der tyder på at mange problemer med borgere, der ikke kan (eller ikke tør jf. tillid) bruge digitale systemer er overstået, når det digitale medie er gammelt nok, til at de fleste har vænnet sig til forskellen. Jeg kan ikke sige at jeg kun mødte ældre mennesker i forbindelse med dataindsamlingen blandt borgere, der ikke kunne bruge de digitale systemer, der var flere aldersgrupper, men der var kun få af de ældre personer jeg talte med, der kunne bruge digitale systemer. En medarbejder mener de ældre skal have lov at slippe:

”Jeg har for så vidt ikke noget i mod det. Hvis bare det stadig må være sådan så borgerne kan for lov til at være med. Jeg møder jo en meget stor modstand nu fra ældre mennesker som ikke har indsigt i edb. Jeg synes simpelthen, det er usmageligt, at man fra det offentlige skal presse noget ned over hovedet på de gamle mennesker. Der skal ligesom en halv generation mere til, før så er det

noget, du er født til med, og så er det i orden. Men helt klart det er da en god ting hvis først det fungerer.” (1: 4.39)

Undervisning som løsning forudsætter altså ud over økonomi, at borgeren har overskud til at bruge digitale systemer (for eksempel ældre uden nogen forbindelse til den digitale verden) eller at borgeren ikke nægter at bruge dem. Ind til videre er der mulighed for at få personlig betjening på alle områder, men det er ikke sikkert det fortsætter.

Rigtig digitalisering betyder også, at det skal undersøges, om der er områder, der kan digitaliseres totalt i forvaltningen. Odder Kommune forsikrer i it-strategien om at kommunen ikke erstatter personlig service med digital, men at de stræber efter at al kontakt med kommunen *også* kan foregå digitalt. Odder Kommune vælger derfor den umiddelbart mindst ressourcefriggørende løsning og tilbyder både personlig og digital service. Medarbejdere i borgerservice og flere borgere er tilsyneladende tilfredse med bevaringen af den personlige betjening. Medarbejderne i borgerservice fremhæver nødvendigheden af den personlige betjening i forbindelse med skøns vurderinger og vejledning. Flere borgere oplever krav fra digitaliseringen, som indikerer at de føler sig presset, eller at de skal følge med en udvikling de ikke kender til, en skriver endda fremmedgørelse. Blandt borgernes holdninger er der derudover flere borgere, som ikke *vil* bruge digitale systemer.

Det er imidlertid en plan, der er på tegnebordet, at nogle af forvaltningens services skal digitaliseres totalt. Det er derfor muligt, at det påvirker forvaltninger, der ligesom en kommune tilbyder fælles løsninger, fordi disse løsninger har mulighed for at blive digitaliseret fuldstændigt, som et led i standardiseringen. Hvad sker der i så fald med borgere, der ikke vil bruge systemerne, falder de udenfor systemet? Og er det i så fald problematisk, må de ikke bare følge beslutningerne, der træffes i forvaltningens top.³⁴

I indledningen problematiserede jeg digitaliseringens gennemførelse udenom det demokratiske system. Hvorvidt forvaltningen skal digitaliseres har aldrig været til behandling i folketinget. Det har været behandlet og besluttet, at al digital kommunikation med det offentlige skal gennemføres på software baseret på åbne standarder.³⁵ Digitaliseringen er derfor ikke indført som en demokratisk proces men som en ledelsesstrategi for forvaltningen. Dette gør det problematisk at tvinge igennem, da det kan diskuteres om borgeren i et demokratisk samfund ikke har

³⁴ KL, Danske Regioner og it- og telestyrelsen – sidste under videnskabsministeriet.

³⁵ Standarderne har betydning for hvem, der har adgang til de koder det offentlige software er baseret på. Efter de åbne standarder er blevet valgt som grundlaget for det offentlige digitale systemer er standarderne netop åbne og tilgængelige for alle.

ret til, at der bliver taget stilling politisk ikke mindst, til en forandring som har betydning for borgernes kontaktmuligheder til forvaltningen. Regeringen har taget stilling til digitaliseringen gennem videnskabsministeriets arbejde med digitaliseringsstrategien sammen med KL og Danske Regioner, men regeringen forslag skal til ændringer i politisk indhold (policy), i dette tilfælde om mulighederne for kontakt med forvaltningen, skal også behandles i folketinget for at være demokratisk besluttet.

En medarbejder lægger vægt på, at borgerne skal have vilje til digitaliseringen, for at opleve mulighederne: *"I det øjeblik hvor folk gerne vil og interesserer sig for det, så er der et talrige muligheder"* (1: 8.20). Det er den samme medarbejder, som er citeret ovenfor, fordi hun ikke mener, digitaliseringen bør trækkes ned over hovedet på borgerne. Medarbejderne tager et stort ansvar i digitaliseringen ved at guide borgere, der har behov for hjælp til at betjene de offentlige digitale systemer, som skat for eksempel. Medarbejdernes måde at løse problemet med en hastig digitalisering og borgere, der ikke har forudsætninger eller vilje til at sætte sig ind i digitaliseringen, er derfor meget effektiv, og medarbejdernes ansvar meget konkret overfor borgerne. Det er alligevel svært for både medarbejdere og borgere at påvirke den nationale digitalisering på anden måde end denne, fordi den ikke er en del af den politiske dagsorden.

Spørgsmålet om viljen kan imidlertid kun blive en diskussion om hvordan aktører arbejder med deres vilje i netværk med andre aktører med ANT. Eller om hvordan en aktør kan få magt til at få gennemført sin vilje for eksempel gennem græsrodsarbejde for at få politiske emner på dagsordenen.

I begge de anvendte teorier i specialet er der ikke noget blik for hvordan kommunikationer virker på mennesker og deres sociale verden. Analysen har fokuseret på det, der kan lade sig gøre og dem, der sørger for, at det lader sig gøre. Bør den modstand, som er dukket op undervejs i datamaterialet mod digitale systemer, ikke også tages alvorligt?

Jeg vælger at kaste endnu et blik på Habermas koloniseringstese for at perspektivere analysen med en alternativ teori.

5.3 Alternativt teoretisk og analytisk redskab

Habermas undersøger forholdet mellem teknisk fremskridt og social livsverden i *Teknik og videnskab som ideologi* (2005). Habermas refererer til, at de spændinger Marx diagnosticerede mellem produktivkræfter og samfundsmæssige institutioner skyldes teknikkens forhold til praksis. Den teknologiske udvikling er i høj grad afledt af samfundsmæssige interesser gennem samfundets reproduktion af sig selv, men dette foregår uden at dette overvejes og uden politiske aktørers stillingtagen. (Habermas 2005).

”...som følge heraf bryder ny teknisk kunnen uforberedt ind i bestående former for livspraksis ... Menneskeheden har med de ikke-planlagte sociokulturelle følger af det tekniske fremskridt udfordret sig selv til ikke blot at fremmane deres sociale skæbne, men også lære at beherske den” (2005: 95)

Habermas tager på den måde borgere og medarbejder seriøst, der ikke ønsker at få deres sociale praksis oversvømmet med digitale løsninger. Habermas diskuterer hvordan det er muligt at arbejde med vilje, gennem herredømmefri diskussion, der kan muliggøre, at der kan skabes konsensus om en løsning for dem der gerne vil og dem der ikke vil bruge mulighederne i de digitale systemer.

Demokratiet har indflydelse på sammenhængen mellem viden, teknik, økonomi og forvaltning og Habermas undersøger derfor, hvordan borgere kan disponere under betingelser for en voldsomt udvidet dispositionsmagt gennem den tekniske udvikling. Altså hvordan kontrolleres forholdet mellem teknik og social livsverden. Dette kræver en diskussion der relaterer samfundspotentialet til teknisk viden i et rationelt forpligtende forhold. Diskussionen skal bringe politisk handlende viden om forskellen mellem viljen til og praktisk viden om digitale systemer og teknologiens kunnen og teknisk viden. Dermed mener Habermas, at de politisk aktive kan være med til at bestemme, hvad de vil være med til, at digitale systemer overtager.

Denne dialektik mellem at kunne og at ville foregår i dag ureflekteret, i henhold til interesser som der hverken kræves eller gives en offentlig redegørelse af. Først når vi evner at gennemføre denne dialektik, først da ville kunne vi styre det teknologiske fremskridts formidling med den sociale livsverden, noget der hidtil har udspillet sig naturhistorisk. (2005: 96)

Diskussionen om viljen til digitaliseringen kontra digital kunnen kan ikke videnskabeliggøres, fordi den er baseret på et refleksionsspørgsmål. Diskussionen skal derfor tages politisk blandt handlende og forhandlende borgere, Habermas mener, at gennem offentlig stillingtagen til viljen

til digitalisering kan herredømmets irrationalitet ”betvinges”. Den politiske diskussion, der binder sig til princippet om almen og herredømmefri diskussion, kan skabe mulighed for at borgere gennem demokratiske kanaler kan få politisk indflydelse på digitaliseringen.

Med Habermas’ tese om kolonisering af livsverden, og behovet for stillingtagen til systemstrukturer, der trænger sig på sociale relationer kan digitaliseringen af forvaltningen analyseres som en gennemgribende systemstruktur, som i høj grad trænger sig på livsverden, fordi det er borgernes forvaltning, der digitaliseres. Med denne vinkel er det derfor muligt, at undersøge med hvilken indvirkning digitaliseringens systemstrukturer trænger sig på livsverden. Eller måske netop undersøge viljen til digitaliseringen kontra digitaliseringens muligheder i forvaltningen.

Dette er en relevant diskussion, som jeg ser det på baggrund af modstand mod visse principper i digitaliseringen blandt borgere og medarbejdere (for eksempel total digitalisering). Det er desuden en diskussion ikke ulig specialets indledende undren over manglende fokus på både digitaliseringen fordele, men også fordelene ved det digitaliseringen skal supplere i gennemgribende digitaliseringsprojekter. Habermas træder et skridt længere ud og mener også at ulemperne i systemerne er relevante at beskæftige sig med. Dette har jeg undladt til fordel for sammenligningen af fordelene relativt systemerne imellem. Pointen er imidlertid den samme; der er et potentiale at hente (for henholdsvis forvaltning og borgere) i at gennemføre digitaliseringen på baggrund af en oplyst diskussion om systemernes kunnen, fordi dette kan give borgerne (og andre politiske aktører) viden om deres villen til digitaliseringen.

6 Konklusion

Specialets indledende problematisering af en manglende debat om forskelle mellem digital og person kommunikation i forbindelse med digitaliseringsprojekter har ledt mig igennem en undersøgelse af hvordan systemteorien og et empirisk digitaliseringsprojekt definerer forskellene med særligt fokus på de relative fordele. Desuden har det manglende demokratiske udgangspunkt for forvaltningens digitalisering ledt mig gennem et ANT inspireret studie af kommunikation og handling i forbindelse med digitaliseringen, for at afdække hvem, der har indflydelse på digitaliseringen, og hvordan de har indflydelse.

Diskussionen af fordelene ved kommunikation med en person og med et digitalt system er særligt relevant for forvaltningen, fordi det for det første er en ekstremt omfattende digitalisering, der principielt dækker alle borgere. For det andet fordi forskellene mellem kommunikationsmedierne har betydning for muligheden for og igennem kommunikation. For det tredje fordi digitaliseringen af forvaltningen ikke er politisk besluttet, og borgere derfor kan have behov for et oplyst grundlag at tage stilling til valget af personlig eller digital betjening ud fra.

Undersøgelsen af forskelle i kommunikationsmedierne har vist, at der er forskelle mellem digital og person kommunikation og at forskellene har betydning for hvornår den ene kommunikationspartner er mere fordelagtig end den anden. Forskellene beskrives med forskellige begreber af systemteori og empiri. Systemteorien er bedre oplyst end borgere og medarbejdere i empirien og har især blik for de forskelle, der er et resultat af systemernes forskellige kompleksitet og måde at bearbejde kompleksitet. Dette understøtter min indledende tese om manglende fokus på forskelle mellem digital og person kommunikation i digitaliseringsprojekter. Desuden viser det, at der er god grund til at prioritere undersøgelse og oplysning af i hvilke tilfælde forvaltning, medarbejder og borger får mest ud af digital og person kommunikation, da det ikke altid er digital kommunikation, der er mest fordelagtig for både forvaltning og borger.

Digital kommunikation er ikke bare et direkte eller bedre alternativ til kommunikation med en person. Digital kommunikation er også et dårligere alternativ til kommunikation med en person. Det er derfor nødvendigt at fokusere på, hvornår den ene er mere fordelagtig end den anden, hvis det skal være muligt at vælge den bedste løsning for en given kommunikation.

Jeg mener dette er en relevant pointe for forvaltningen, fordi forvaltningens digitalisering skal dække et helt samfund, og altså både har mange forskellige funktioner og mange forskellige brugere. Dette er især relevant, fordi digitaliseringen ikke er politisk besluttet, men en administrativ hjælpefunktion for effektivisering af forvaltningen. Digitaliseringen skal altså supplere administrationen i forvaltningen.

Digitale systemer er ikke altid mere effektive eller bedre for kommunikation, det er derfor et urimeligt fokus på digitaliseringens potentiale, at effektivitet og bedre service fremhæves som digitaliseringens generelle kvalitet. Og det opleves derfor som om at fokus på den bedre kvalitet i forbindelse med digitaliseringen af forvaltningen er et salgstrick overfor borgerne.

Ved at fokusere på systemteorien og fordele ved kommunikationsformer udelukkes der selvfølgelig en række andre vinkler på digitaliseringen. Der er ikke specifik fokus på ulemper ved kommunikationssystemerne eller på den sociale forskel mellem kommunikation med en person og med en computer. Dermed har systemteorien ikke blik for hvordan digital kommunikation har indflydelse på socialitet og hvad der sker når systemiske strukturer bliver en del af fritiden. Dette har en teoretiker som Habermas problematiseret, han fremhæver at der i digitaliseringer mangler diskussion om hvad digitaliseringen kan kontra hvad vi vil med digitaliseringen. Uden politisk refleksion over villen og kunnen risikerer livsverden at blive fortrængt eller undertrykt af systemverdenens strategiske rationale, og vi kan risikere at ende med at tro, at vi ikke har mulighed for at diskutere politisk hvad vi *vil* være med til, men bruger al koncentration på blot at følge med i hvad vi *kan*, og indordne os under forandringen.

Habermas' perspektiv på digitaliseringen supplerer idéen om fokus på fordele ved systemerne med en debat om, at det ikke nødvendigvis er nok, at vurdere hvilken kommunikation, der har flest fordele for kommunikationens udfald, men at det er vigtigt også at tage vores egen vilje og behov alvorligt i valget mellem digital og personlig kommunikation. Fordi systemstrukturerne risikerer at påvirke vores livsverden med deres strategiske rationale, hvis vi ikke aktivt tager stilling til hvad vi vil med digitaliseringen.

Diskussionen om hvad mennesker vil og hvad digitale systemer kan i forvaltningen, er end ikke politisk besluttet i folketinget. Forvaltningens digitalisering er en administrativ beslutning. Folketinget har taget stilling til, at de digitale løsninger skal være baseret på åbne standarder frem for standarder, som bestemte udviklere har monopol på, men ikke hvorvidt selve digitaliseringen skal gennemføres. Der mangler således en diskussion over villen og kunnen på det

højeste beslutningsniveau i den offentlige sektor, og dermed mangler digitaliseringen et demokratisk udgangspunkt.

Dette er udgangspunktet for anden del af specialets forsøg på at indfange digitaliseringen af forvaltningen. Hvis ikke digitaliseringen er demokratisk besluttet og gennemført, og hverken borgere og politikere har indflydelse på hvad digitaliseringen skal bruge til og hvordan den skal bruges i forvaltningen, hvem har så?

Den ANT inspirerede analyse viste at den fælles strategi i forvaltningen for digitalisering af den offentlige sektor afgiver stort set alt ansvar for digitaliseringen til de enkelte forvaltningsenheder. Jeg ser her bort fra femogtredive initiativer, som er udgangspunkt for standardiseringen på tværs af forvaltningsenhederne og de fælles retningslinjer for digitaliseringens potentiale for effektivitet og frigørelse af ressourcer, som skal være udgangspunkt for bedre service. I de fælles retningslinjer er der en række krav til, hvordan digitaliseringen skal gennemføres rigtigt, for at få det ønskede potentiale ud af forandringen. De punkter som forvaltningsenheden, der undersøges i specialet, ikke har blik for, er udvikling af systemerne på baggrund brugerinddragelse i digital udvikling og undersøgelse af, hvor det er muligt at digitalisere totalt. Brugerinddragelsen er en mulighed for at bringe digitaliseringen af forvaltningen tilbage på et niveau hvor, det er muligt at diskutere villen og kunnen i forbindelse med digitalisering, og derfor er det ærgerligt for digitaliseringen, hvis brugerne ikke inddrages aktivt. Til gengæld er det en fordel for brugere, der har taget diskussionen om villen og kunnen med sig selv, at forvaltningsenheden ikke arbejder med at undersøge potentialet for total digitalisering på områder. Det er stadig muligt at vælge digitalisering fra i forvaltningen. Derfor er det nu, det er relevant med en diskussion om villen og kunnen før en eventuel total digitalisering af forvaltningen eller områder i forvaltningen.

Forvaltningsenheden som undersøges i specialet har med udgangspunkt i udlevering af digital signatur til borgerne derimod kunnet se medarbejderne i borgerservice inddrage borgerne i digitaliseringen, ligesom medarbejderne selv er blevet inddraget aktivt. Borgerne får ikke mulighed for direkte indflydelse på digitaliseringens udvikling, men de har mulighed for at få en hjælpende hånd til at forstå hvordan de digitale systemer bruges, og hvad borgerne kan bruge dem til i deres kontakt med forvaltningen. Dette skyldes dog at medarbejderne bøjer reglerne for at hjælpe borgerne.

Der er altså ikke noget at gøre, enten accepteres systemerne (det er muligt at moderere accepten til bestemte områder – der hvor de er mest hensigtsmæssige) eller også må de demokrati-

ske kanaler tages i brug for at få folketetinget til at tage stilling politisk, hvis forvaltningen skal have et demokratisk udgangspunkt for, hvilke kommunikationsmedier forvaltningen skal tilbyde.

Jeg mener, at fordelene ved de forskellige systemer, som er afdækket i analysen viser, at denne diskussion skal tages på baggrund af, hvornår de forskellige kommunikationsmedier har fordele, som er værd at benytte for kvaliteten og effektiviteten af sagsbehandlingen. Men analysen viser også, at det ikke er rentabelt alene at fokusere på fordelene, hvis den enkelte borger skal have mulighed for at tage stilling til, hvorvidt han eller hun vil bruge de muligheder der er i digitaliseringen i det hele taget. Til dette kræves en politisk stillingtagen til, om digitale systemers kunnen skal være udgangspunkt forvaltningens muligheder, eller om borgere skal kunne vælge ikke at ville bruge digitaliseringen.

7 Coverart

Forsiden er bestilt specifikt til specialet, fremstillet af kunstner Jesse Jacob Lindkvist, øvrige værker kan ses på: www.jukas.dk

8 Litteratur

- (Antoft m.fl. 2007) Rasmus Antoft og Heidi Houlberg Salomonsen, ”Det kvalitative casestudium – introduktion til en forskningsstrategi”, i Rasmus Antoft, Michael Hviid Jacobsen, Anja Jørgensen og Søren Christiansen: *Håndværk og Horisonter – Tradition og nytænkning i kvalitativ metode*, Syddansk Universitetsforlag, Odense, 2007
- (Castells 2003) Manuel Castells: *Netværkssamfundet og dets opståen – bind I*, Hans Reitzels Forlag, København, 2003
- (Duedahl 2007) Poul Duedahl ”Opstøvnings Kunst – en introduktion til dokumentarisk metode” i Rasmus Antoft, Michael Hviid Jacobsen, Anja Jørgensen og Søren Christiansen: *Håndværk og Horisonter – Tradition og nytænkning i kvalitativ metode*, Syddansk Universitetsforlag, Odense, 2007
- (Giddens 1996) Anthony Giddens: *Modernitet og Selvidentitet – selvet og samfundet under sen-moderniteten*, Hans Reitzels Forlag, København, 1996
- (Hayes 2002) John Hayes: *The Theory and Practice of Change Management*, Palgrave Macmillan, New York, 2002
- (Habermas 2005) Jürgen Habermas, *Teknik og videnskab som 'ideologi'*, Det lille forlag, Frederiksberg, 2005
- (Habermas 1987) Jürgen Habermas: *The Theory of Communicative Action – The Critique of Functionalist Reason*, Polity Press, Cambridge, 1987

- (Habermas 1981) Jürgen Habermas, *Teorien om den Kommunikative Handlen*, Aalborg Universitetsforlag, 1981
- (Kvale 2001) Steinar Kvale: *Interview*, Hans Reitzels Forlag, København, 2001
- (Latour 2005) Bruno Latour: *Reassembling the Social – An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford University Press, New York, 2005
- (Latour 2005 – 2) Bruno Latour: *What is the Style of Matters of Concern?* Two lectures in Empirical Philosophy. Two lectures given in Amsterdam in April and May 2005 for the Spinoza Chair in Philosophy by Bruno Latour: <http://www.bruno-latour.fr/articles/index.html> - 09.06.08.
- (Latour 2005 – 3) ”From realpolitik to Dingpolitik” i Bruno Latour og Peter Weibel: *Making Things Public*, ZKM Center for Art and Media Karlsruhe, The MIT Press, Camebridge, 2005
- (Latour 1994) Bruno Latour: *Powers of the Facsimile: A Turing Test on Science and Literature*, 1994: <http://www.bruno-latour.fr/articles/index.html> - 09.06.08.
- (Latour 1996) Bruno Latour: *Aramis or the Love of Technology*, Harvard University Press, Cambridge, 1996
- (Luhmann 1997) Niklas Luhmann: *Iagttagelse og Paradoks*, Gyldendal, København, 1997
- (Luhmann 1999) Niklas Luhmann: *Tillid*, Hans Reitzels Forlag, København, 1999
- (Luhmann 2000) Niklas Luhmann: *Sociale systemer*, Hans Reitzels Forlag, København, 2000
- (Luhmann 2002) Niklas Luhmann: *Massemediernes realitet*, Hans Reitzels Forlag, København, 2002
- (Luhmann 2002 -2) Niklas Luhmann: “What is Communication?” i William Rasch (red): *Theories of Distinction – Redescribing the descriptions of modernity*, Stanford University Press, Stanford, California, 2002

- (Luhmann 2003) Niklas Luhmann: "Beslutningens paradoks", i Højlund, Holger og Knudsen Morten (red.): *Organiseret Kommunikation*, Forlaget Samfundslitteratur, Frederiksberg, 2003
- (Luhmann 2007) Niklas Luhmann: *Indføring I Systemteorien*, Unge Pædagoger, København, 2007
- (Mik-Meyer mfl. 2007) Nina Mik-Meyer og Kasper Villadsen: *Magtens Former Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren*, Hans Reitzels Forlag, København, 2007
- (Neuman 2003) W. Lawrence Neuman: *Social Research Methods – Qualitative and Quantitative Approaches*, Allyn and Bacon, Boston, 2003
- (De Vaus 2002) David De Vaus: *Surveys in Social Research*, 5th edition, Routledge, London, 2002
- (Yin 2004) Robert Yin: *Case Study Research - Design and Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks, California, 2004

8.1 Hjemmesider

Statistisk Årbog Befolkning og valg 2008:

http://www.dst.dk/Statistik/ags/Statistisk_aarvog/statistiskaarvog.aspx . - 30.06.08

IT og telestyrelsen om åbne standarder: <http://www.itst.dk/arkitektur-og-standarder>

Strategi for digitalisering af den offentlige sektor

Finansministeriets Strategi for digitalisering af den offentlige sektor:

<http://www.fm.dk/1024/visPublikationesForside.asp?artikelID=9345> - 09.01.08

Strategi for digitalisering og den af den offentlige sektor kan også ses på modernisering.dk:

http://www.modernisering.dk/da/vision_strategi/strategi_for_digital_forvaltning/strategi_for_digital_forvaltning_2007_2010/ - 14.04.08.

Regeringens it- og telepolitik: <http://www.itst.dk/regeringens-it-og-telepolitik>

Videnskabsministeriet: it- og telepolitiske redegørelser

<http://videnskabsministeriet.dk/site/forside/publikationer/2007/it--og-telepolitisk-redegoerelse-2007> - 02.07.08

Odder Kommune

Præsentation af Oddernettet på Odder Kommunes Hjemmeside :

http://www.odder.dk/frameset/run_frame_portal.asp?RoomID=0&LangRef=1&Area=&topID=&ArticleID=1325&MenuID=0&Template=../templates/template_7.asp&ExpandID=2 - 09.01.08

Odder Kommunes it-strategi:

http://www.odder.dk/frameset/run_frame_portal.asp?RoomID=0&LangRef=1&Area=&topID=&ArticleID=1356&MenuID=0&Template=../templates/a_standard.asp&ExpandID=2 - 09.01.08

It-strategi – den korte version:

http://www.odder.dk/frameset/run_frame_portal.asp?RoomID=0&LangRef=1&Area=&topID=&ArticleID=1360&MenuID=0&Template=../templates/a_standard.asp&ExpandID=2 - 18.06.08

Odder Kommunes internetstrategi:

http://www.odder.dk/frameset/run_frame_portal.asp?RoomID=0&LangRef=1&Area=&topID=&ArticleID=1361&MenuID=0&Template=../templates/a_standard.asp&ExpandID=2 - 18.06.08

Informations Politik Odder Kommune:

http://www.odder.dk/frameset/run_frame_portal.asp?RoomID=0&LangRef=1&Area=&topID=&ArticleID=1356&MenuID=0&Template=../templates/a_standard.asp&ExpandID=2 - 09.01.08.

ANT

Actor network resource: <http://www.lancs.ac.uk/fass/centres/css/ant/antres.htm>

Bruno Latour: <http://bruno.latour.name/>

Deploy: <http://www.webopedia.com/TERM/D/deploy.html> - 10.05.08.

9 Abstract

The starting point for my wonder in this thesis is what I see as a lack of focus on the differences between digital and personal communication in large digitalisations of communication and organisation systems.

The public sector in Denmark is under digitalisation. Personal relations are replaced by digital, in the administration of public service. The digitalisation is not yet total, but it is being prepared in the national strategy³⁶ for digitalisation that relevant areas can be digitalised completely. If there are differences between digital and personal communication, there will be differences between digital and personal administration.

The aim of the strategy for digitalisation of the public sector³⁷ is to make the administration more efficient and better. To uncover the advantages of digital and personal communication, system theoretical conditions for communication is compared with practically experienced possibilities in the to medias of communication. The experienced possibilities are explained by workers in the administration and by citizens in Odder Kommune. The advantages in the two systems indicates, when digital communication *and* personal communication are more efficient and better than the other. This will again indicate if it is reasonable only to focus on the efficiency and quality of the digital systems in digitalisation projects, or if there is a potential in persons to be more efficient and better under certain conditions.

After the analysis of advantages of the different medias of communication, the analysis turns to translations between communications and actions in a collective that is gathered and related to digitalisation of the public sector in Odder Kommune. The analysis is inspired by Actor Network Theory and is set out to discover, which actors influence the digitalisation and how the actors influence the digitalisation. The actors which influence is traced are den nationale *Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2011*, Odder Kommunes *it-strategi* (including Internet and information policy), workers in the public service administration in Odder Kommune and citizens in Odder, who visited the administration office in the first days of an initiative to hand out and activate digital signature to the interested citizens.

³⁶ *den Nationale Strategi for Digitalisering af den Offentlige Sektor 2007-2011*

³⁷ *den Nationale Strategi for Digitalisering af den Offentlige Sektor 2007-2011*