

Rapport:

RETSSIKKERHED FOR DIGITALT UDSATTE BORGERE

Af Birgitte Arent Eiriksson



Retssikkerhed for digitalt udsatte borgere

© Justitia og forfatteren, 2022

ISBN:

Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank

Fruebjergvej 3. 2100 København Ø

www.justitia-int.org

info@justitia-int.org

Justitia er Danmarks eneste juridiske tænketank, der alene har fokus på retssikkerhed og frihedsrettigheder. Justitias formål er gennem analyser af høj faglig kvalitet og fremsættelse af konkrete juridiske løsningsforslag at påvirke den offentlige og politiske dagsorden med henblik på at fremme en politisk kultur, hvor disse værdier nyder den nødvendige respekt.

Justitias publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Projekt og rapport er blevet til med støtte fra:

BORGERRETSFONDEN

Rapporten er desuden støttet af:

Jyllands-Postens Fond

Indhold

1. Resumé	2
2. Indledning: Digital førerposition og rapportens fokus	4
3. Teoretisk forståelse af digital ulighed samt årsager og konsekvenser	6
4. Statens syn på borgerne i det digitale samfund	8
4.1. De første digitaliseringsstrategier fra Forskningsministeriet	9
4.2. Finansministeriet overtager opgaven med digitaliseringsstrategier	9
4.3. Et mere nuanceret syn på digitalt udsatte	11
4.4. Regeringens digitaliseringsstrategi i samarbejde med erhvervslivet	12
4.5. Ny fællesoffentlig digitaliseringsstrategi kort tid efter	13
4.6. Vurdering og anbefalinger	14
5. Fokus på det digitale selvbetjeningssystem Selvbook	18
5.1. Selvbookning i jobcentre	18
5.2. Udbredelse af selvbookning	19
6. Lovgivningsprocessen bag Selvbook	22
6.1. Positiv modtagelse af det første lovforslag	22
6.2. Manglende fokus på en central retssikkerhedsmæssig udfordring	22
6.3. Fokus ændrer sig lidt ved udvidelse af målgruppen	23
6.4. Uklart formål med udvidelsen	24
6.5. Vurdering og anbefalinger	24
7. Borgernes erfaringer med Selvbook	27
7.1. Borgernes introduktion til Selvbook	27
7.2. Borgernes anvendelse af Selvbook i praksis	29
7.3. Digitalisering kan øge digitalt udsatte borgeres udsathed	31
7.4. Delkonklusion	32
8. Sagsbehandlingernes erfaringer med Selvbook	33
8.1. Formålet med Selvbook og borgerens mulighed for øget selvbestemmelse	33
8.2. Nogle borgere er dog udfordret af obligatorisk selvbooking	34
8.3. Det giver ikke mening at sanktionere borgerne	35
8.4. Rigide regler om fritagelse fra obligatorisk selvbooking	36
8.5. For få ledige tider og sanktioneringsregler skaber dårligt samarbejde	37
8.6. Delkonklusion	39
9. Retssikkerhed ved anvendelse af Selvbook	40
9.1. Vilkår for retssikkerhed for to ud af tre grupper	40
9.2. Fritagelse fra pligten til at anvende Selvbook	42
9.3. Samspil med andre digitale pligter	42
9.4. Målet for digitalisering	43
9.5. Vurdering og anbefalinger	44
10. Metode	48
11. Litteraturliste	50

1. Resumé

Rapporten har fokus på digitaliseringen af den offentlige sektor, som utvivlsomt har et meget stort potentiale, bl.a. fordi det kan skabe bedre tilgængelighed for borgerne, øget forudsigelighed i sagernes afgørelse, væsentligt kortere sagsbehandlingstider og økonomiske besparelser på de offentlige budgetter. Udviklingen rejser dog også en række væsentlige problemstillinger i forhold til bl.a. borgernes retssikkerhed og muligheder for at udøve deres rettigheder, når de mødes af digitale processer og automatisering. Det gælder ikke mindst for de digitalt udsatte borgere, som ifølge en nylig rapport fra Digitaliseringsstyrelsen og KL udgør 17-22 procent af den voksne befolkning, men som ifølge denne rapport reelt kan udgøre helt op til en fjerdedel af den voksne befolkning.

Rapporten gennemgår tre årtiers syn på borgerne i det digitale samfund, som det er kommet til udtryk i skiftende regeringers digitaliseringsstrategier og enkelte øvrige initiativer. Det konkluderes bl.a., at selv de seneste digitaliseringsstrategiers visioner og initiativer i forhold til digitalt udsatte borgere må anses for at være langsommelige og utilstrækkelige. Der stilles også spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i, at vigtige strategiske beslutninger om rammerne for den offentlige digitale udvikling træffes af skiftende regeringer og deres samarbejdspartnere på baggrund af en faglig forankring i et enkelt ministerium.

Derefter ser rapporten nærmere på lovgivningsprocessen bag jobcentrenes digitale selvbetjeningsystem Selvbook, hvor manglende anvendelse kan medføre fradrag i borgernes ledighedsydelse. Det konkluderes bl.a., at det politiske mål om øget digitalisering af den offentlige sektor ikke ses at have givet anledning til væsentlige retssikkerhedsmæssige bekymringer i lovgivningsprocessen – heller ikke når eksterne høringsparter og enkelte medlemmer af Folketinget har henledt opmærksomheden herpå.

På baggrund af et mindre forskningsprojekt, der bl.a. indeholder interviews med ledige borgere og sagsbehandlere på et jobcenter, undersøger rapporten dernæst de retssikkerhedsmæssige konsekvenser ved anvendelse af Selvbook. Borgerne inddeles i tre forskellige retssikkerhedsgrupper, som afspejler deres udfordringsniveau. Der ses en tendens til, at sagsbehandlerne omgår reglerne for at hjælpe digitalt udsatte borgere, som står alene, mens sagsbehandlerne er mindre opmærksomme på digitalt udsatte borgere, der får hjælp fra deres netværk. I begge tilfælde fører det til en vilkårlig retssikkerhed for borgeren.

Der ses også nærmere på udfordringerne ved at ansøge om fritagelse for anvendelse af digital selvbetjening, det ressourcekrævende samspil med andre digitale pligter og om digitaliseringens mål er hensigtsmæssig.

Rapporten indeholder følgende anbefalinger:

1. Folketinget skal have større indflydelse på rammerne for den digitale og teknologiske udvikling af den offentlige sektor, bl.a. gennem indgåelse af brede politiske aftaler.
2. Der skal oprettes et selvstændigt Digitaliseringsministerium eller lignende med stærke tværgående kompetencer, som kan indsamle og opbygge en mere bred og solid faglig viden om digitalisering og anvendelse af ny teknologi, end forankring i et enkelt fagministerium tillader.
3. Det skal gøres obligatorisk for alle offentlige myndigheder at anvende dataetiske konsekvensanalyser eller vurderinger, inden der træffes beslutning om anvendelse af teknologi i opgaveløsningen, som kan have dataetiske konsekvenser for borgerne, herunder udfordringer i forhold til borgernes retssikkerhed og grundlæggende rettigheder. Dette vil kunne bringe både fordele, ulemper og utilsigtede konsekvenser frem i lyset og dermed bidrage til, at beslutninger bliver taget på et mere kvalificeret grundlag.
4. Det skal gøres obligatorisk for alle ministerier at redegøre for de dataetiske konsekvenser af lovforslag, som fremsættes i Folketinget. Dette vil gøre det lettere for Folketingets medlemmer at vurdere lovforslagene og inddrage modstående hensyn i den videre politiske proces, herunder ved at stille opklarende spørgsmål til den ansvarlige minister og fremsætte ændringsforslag.
5. Digitale selvbetjeningssystemer skal generelt være et tilbud til borgerne i stedet for en pligt. Alternativt skal det som minimum være frivilligt at anvende systemer, som omfatter et ikke ubetydeligt antal digitalt udsatte borgere, og hvor manglende anvendelse kan få mærkbare konsekvenser for borgerne.
6. Subsidiært skal det være muligt at ansøge om et "digitalt fripas", som omfatter digital post samt alle nuværende og fremtidige digitale selvbetjeningsløsninger. Det digitale fripas skal kunne ophæves på borgerens anmodning, hvilket f.eks. vil være relevant, hvis borgerens digitale kompetencer forbedres.
7. Mere subsidiært skal de gældende fritagelsesregler udvides til at omfatte en større gruppe borgere, herunder borgere ramt af stress og lignende, og processen skal være nemmere for både borgere og sagsbehandlere.
8. Digitalt udsatte borgere, som opfylder betingelserne for fritagelse for digital post og digitale selvbetjeningssystemer, men som alligevel forsøger at begå sig i den digitale offentlige sektor med hjælp fra sit netværk, må ikke stilles ringere end borgere, som har opnået fritagelse. Det vil bl.a. indebære, at det skal anses som en undskyldende omstændighed, hvis netværkspersonen på grund af utilstrækkelige kompetencer eller ferie og lignende ikke får reageret rettidigt på en henvendelse fra en myndighed.
9. Der skal være bedre adgang til at få personlig digital træning til borgere, som gerne vil lære at anvende digitale selvbetjeningssystemer mv.
10. Der skal være bedre adgang til personlig digital hjælp til borgere, som ikke er i stand til at blive digitale, men alligevel ønsker at benytte sig af de digitale muligheder uden involvering af et eventuelt personligt netværk. Dette kan f.eks. være i form af digitale støttepersoner, der placeres strategisk i kommunerne, på herberger for hjemløse, retshjælpskontorer og lignende.

2. Indledning: Digital førerposition og rapportens fokus

Danmark er verdensmester i digitalisering. Det har FN slået fast i både 2018 og 2020 i forbindelse med den digitaliseringsmåling, som FN hvert andet år foretager i hele verden. Siden 2014 har Danmark også konsekvent fået førstepladsen på Den Europæiske Unions indeks over de mest digitale nationer. De flotte resultater er ikke overraskende, for Danmark har de seneste årtier gennemgået en omfattende digital transformation, som på mange måder har ændret det samfund, som vi lever i. Det gælder ikke mindst i den offentlige sektor, hvor udviklingen løbende er blevet understøttet af en række centrale love og aftaler samt de øgede mængder data, som indsamles, behandles og deles på tværs af myndigheder.

En af de store milepæle i den digitale udvikling er loven om Offentlig Digital Post fra 2012, som bl.a. indebar, at det fra den 1. november 2014 som udgangspunkt blev obligatorisk for alle borgere på 15 år og derover at modtage post fra det offentlige i digitale postkasser.¹ En omstilling som ifølge beregningerne ville give besparelser på op til 1 mia. kr. årligt.²

Danmark var også det første land, som gjorde digital selvbetjening obligatorisk for borgere og virksomheder.³ Hensigten var *"i langt videre omfang end hidtil at anvende digitalisering til at forny den offentlige sektor og gøre den mere effektiv samtidig med, at borgeren oplever en serviceforbedring"*.⁴ Størstedelen af de digitale selvbetjeningsløsninger blev vedtaget i Folketinget som fire såkaldte bølge love i perioden 2012-2015.⁵ Lovene omfattede 89 forskellige serviceområder om alt lige fra ansøgninger om sundhedskort og en række offentlige ydelser til anmodninger om skilsmisse og anmeldelse af cykeltyverier.⁶ Ændringerne skulle samlet set give økonomiske gevinster på 391-436 mio. kr. årligt.⁷

Endnu et stort skridt blev taget, da Danmark blev et af de første lande, som tænkte øget anvendelse af data og automatisk databehandling tidligt ind i lovgivningsprocessen. Det skete, da regeringen i januar 2018 indgik en bred politisk aftale med de øvrige partier i Folketinget om digitaliseringsklar lovgivning. Hensigten var *"at der skal ryddes op i det offentlige bureaukrati, så der kan frigøres tid og ressourcer til den borgernære service"*.⁸ Aftalen indebar, at ny lovgivning fra den 1. juli 2018 så vidt muligt skulle kunne administreres helt eller delvist digitalt, ligesom eksisterende lovgivning løbende skulle gennemgås og revideres for ligeledes at blive digitaliseringsklar. Dette skulle bl.a. ske ved øget anvendelse af objektive kriterier fremfor fagprofessionelle skøn, og ved at lovgivningen i

¹ Lov nr. 528 af 11-06-2012 § 3, stk. 1 og § 7, jf. bekendtgørelse nr. 1535 af 18-12-2013 (nu lovbkg. 686 15-4-2021).

² Lovforslag nr. 160 af 13-04-2012, alm. bem. pkt. 5. Ved fuld indfasning forstås, at 65 pct. af alle borgere og virksomheder kan modtage breve fra det offentlige via den offentlige digitale postløsning. Samtidig vil 90 pct. af de breve, der sendes på tværs af den offentlige sektor skulle sendes via den offentlige digitale postløsning.

³ Hundebøl et al. 2020:38.

⁴ Lovforslag nr. 159 af 13-4-2012, alm. bem. pkt. 2.1 – og gentages i forarbejderne til de øvrige bølge love.

⁵ lov nr. 558 af 18-6-2012, lov nr. 622 af 12-6-2013, lov nr. 552 af 2-6-2014 og lov nr. 742 af 1-6-2015.

⁶ Lov nr. 528 af 11-6-2012, lov nr. 558 af 18-6-2012, lov nr. 622 af 12-6-2013, lov nr. 552 af 2-6-2014 og lov nr. 742 af 1-6-2015.

⁷ Lovforslag nr. 159 af 13-4-2012, alm. bem. pkt. 5 (30-45 mio. kr.) lovforslag nr. 198 af 20-3-2013, alm. bem. pkt. 5 (210-240 mio. kr.), lovforslag nr. 158 af 18-3-2014, alm. bem. pkt. 5 (105 mio. kr.) og lovforslag nr. 140 af 19-2-2014, alm. bem. pkt. 5 (46 mio. kr.).

⁸ Regeringen 2018:1.

videre omfang understøttede brug af eksisterende offentlige datakilder og standardiserede processer.⁹

Digitaliseringen af den offentlige sektor har utvivlsomt et meget stort potentiale, bl.a. fordi det kan skabe bedre tilgængelighed for borgerne, øget forudsigelighed i sagernes afgørelse, væsentligt kortere sagsbehandlingstider og økonomiske besparelser på de offentlige budgetter. På den anden side er en så stor og hurtig samfundsændring ikke omkostningsfri. Udviklingen rejser en række væsentlige problemstillinger, herunder ikke mindst i forhold til borgernes rettigheder og retssikkerhed, når de skal begå sig i et digitalt samfund. Det er imidlertid ikke temaer, som der har været særlig stor fokus på i de digitale initiativer på det offentlige område, hvor der alene ses at have været fokus på borgernes retssikkerhed i den politiske aftale om digitaliseringsklar lovgivning.

Fokus i denne rapport er på de udfordringer, der kan opstå, når digitalt udsatte borgere skal navigere i en digital offentlig sektor. Indledningsvist redegøres der for en teoretisk forståelse af digital ulighed og dens konsekvenser, som danner baggrund for den øvrige del af rapporten. Derefter gennemgås tre årtiers syn på borgerne i det digitale samfund, som det er kommet til udtryk i de offentlige digitaliseringsstrategier mv., som har tegnet Danmarks digitale udvikling. Efterfølgende zoomes der ind på det obligatoriske digitale selvbetjeningsystem *Selvbook*, hvor der både ses på den bagvedliggende lovgivningsproces, og de udfordringer, som systemet i praksis har medført for borgere og sagsbehandlere. Afslutningsvist ses der nærmere på retssikkerheden ved obligatorisk digital selvbetjening. Der fremsættes anbefalinger om ændringer af gældende regler, processer mv. i rapportens kapitel 4, 6 og 9.

⁹ Regeringen 2018:2,3,6.

3. Teoretisk forståelse af digital ulighed samt årsager og konsekvenser

Med henblik på at generere en teoretisk forståelse for, hvorfor digitalisering af den offentlige sektor kan skabe udfordringer mellem borgere og stat, redegøres der i dette kapitel for Massimo Ragneddas teori om *den digitale kløft (the digital divide)*.¹⁰

Allerede ved tilblivelsen af internettet i 1990'erne blev den digitale kløft én af de vigtigste sociale og teknologiske bekymringer i nutidens samfund. Den digitale kløft refererede oprindeligt til kløften mellem "(...) *those who have acces to the Internet and those who do not*"¹¹ og tog således afsæt i borgernes ulige materielle adgang til og besiddelse af informationsteknologi på globalt plan.¹² I takt med den globale udbredelse af informationsteknologien blev den teoretiske betragtning af den digitale kløft dog utilstrækkelig. Den digitale kløft handlede ikke længere kun om borgernes ulige materielle adgang til og besiddelse af informationsteknologi, men tillige om borgernes ulige mentale-, brugsmæssige- og kompetencemæssige anvendelse heraf.¹³

Den mentale adgang refererer til borgernes ulige interesse for brugen af informationsteknologi, hvilket f.eks. kan medføre fravalg af nyeste digitale devises, hvorigennem man kan få adgang til den seneste teknologi og information. *Den brugsmæssige adgang* refererer til borgernes ulige anvendelse af nye teknologier. F.eks. er borgere, der anvender digitale devises i deres daglige arbejde, bedre stillet end borgere, der ikke gør. Denne form for adgang til informationsteknologi er relateret til sociale lag og bl.a. knyttet til borgernes livsmuligheder. *Den kompetencemæssige adgang* til informationsteknologien refererer til borgernes ulige kompetencer og færdigheder i anvendelsen. Hovedtesen er, at disse former for ulige adgang til informationsteknologi kan opretholde eller forstærke den digitale kløft.¹⁴

Hvor tidligere teoretikere havde fokuseret på borgernes teknologiske adgange og færdigheder, fokuserer Ragnedda på de livsmuligheder, som adgang og anvendelse af informationsteknologi kan give borgeren, og hvordan borgerens "(...) *ability to exploit these benefits in a digital-driven market can improve one's life ehances*".¹⁵ Den digitale kløft omhandler altså ikke kun borgernes ulige adgang til og anvendelse af informationsteknologien, men også borgernes ulige adgang til de forbedrede livsmuligheder, som informationsteknologien giver adgang til, samt de sociale og samfundsmæssige konsekvenser heraf.

¹⁰ Ragnedda 2017a, se også Hjelholt og Schou 2017.

¹¹ Ragnedda 2017a:20.

¹² Ragnedda anvender begrebet informationsteknologien som et paraplybegreb for alle former for teknologiske produkter og programmer.

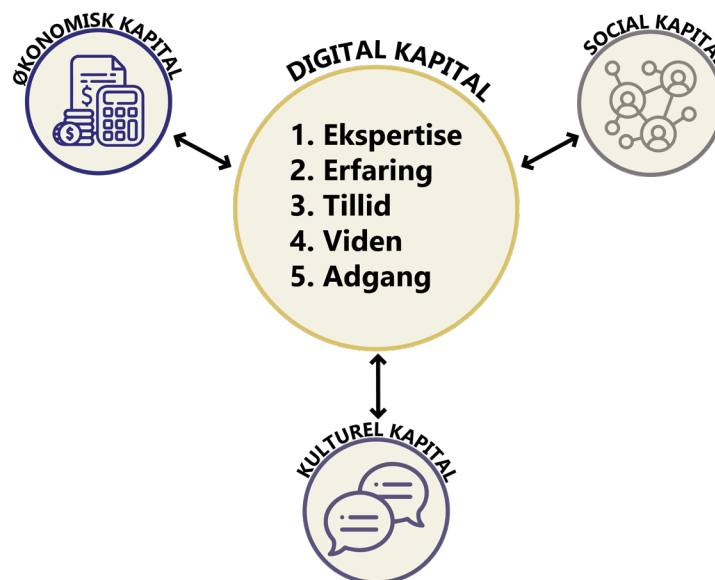
¹³ Ragnedda 2017a:24.

¹⁴ Ragnedda 2017a:24.

¹⁵ Ragnedda 2017a:5.

Ifølge Ragnedda er digital ulighed altså med til at fastholde og forstærke social ulighed i samfundet. Hertil udvikler Ragnedda begrebet *digital kapital (digital capital)*, som bl.a. refererer til borgerens samlede digitale færdigheder, kompetencer og viden.¹⁶

Den digitale kapital er ifølge Ragnedda gensidig afhængig af mere klassiske former for kapital såsom økonomisk, social og kulturel kapital, fordi borgerens digitale kapital kan være med til at forstærke de øvrige former for kapital. Ligeledes er borgerens digitale kapital i den online verden tæt forbundet med borgerens kapital i den offline verden, hvilket illustreres ved, at borgere med gode sprog-evner (kulturel kapital) har lettere ved at anvende internettet (digital kapital), fordi en væsentlig del af informationen på internettet er på engelsk. Dermed har borgere med en høj kulturel kapital i den offline verden nemmere ved at få adgang til de forbedrede livsmuligheder, som den online verden giver adgang til. Ragnedda konkluderer på denne baggrund: "(...) *in this sense, the Internet seems to privilege the privileged, [and] giving more advantages to those already advantaged in society*".¹⁷ Informationsteknologien reproducerer således ikke kun social ulighed, den medfører også social lagdeling.



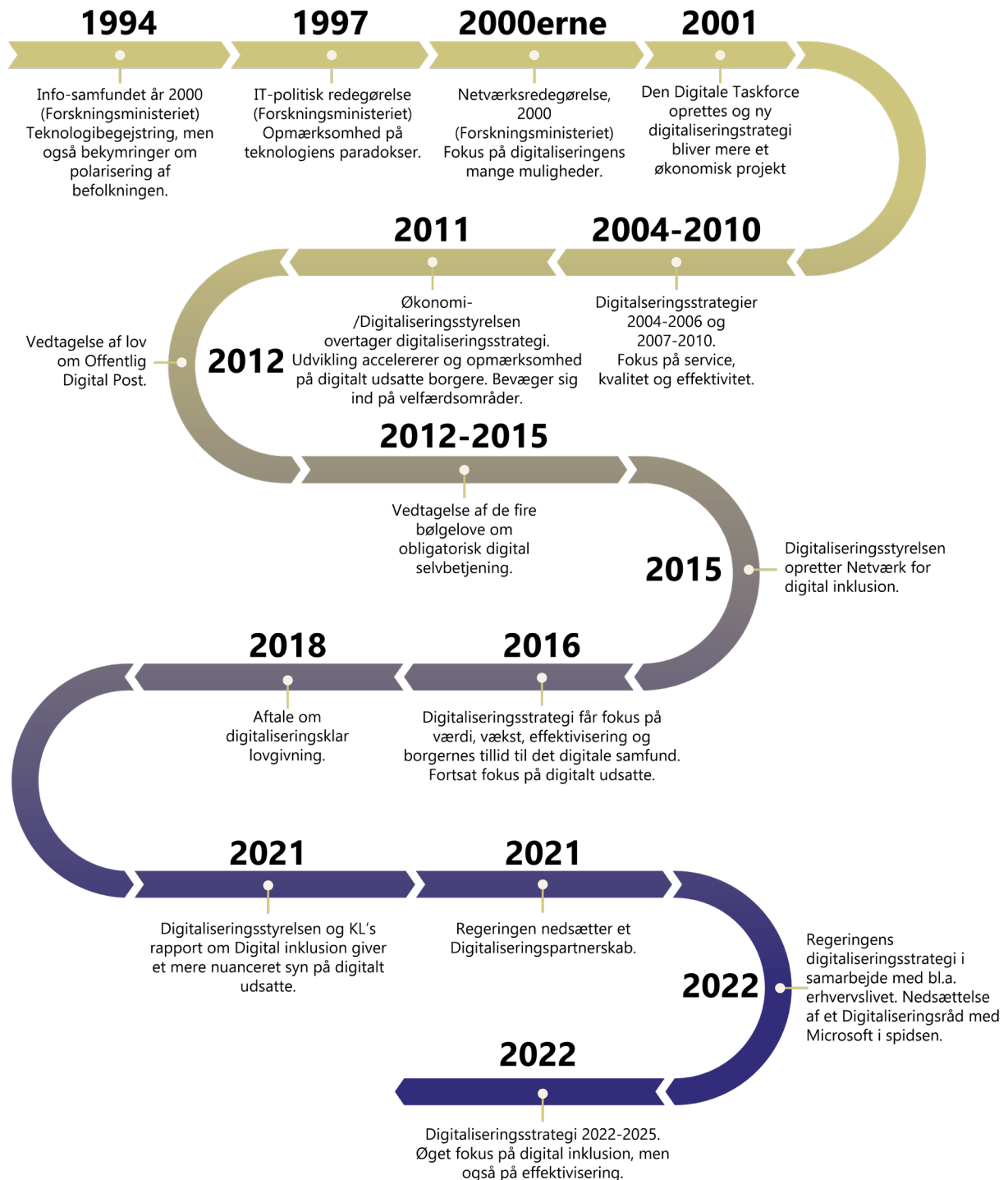
Denne teoretiske forståelse af digital ulighed samt årsager og konsekvenser danner baggrund for det følgende kapitels gennemgang af tre årtiers syn på borgerne i det digitale samfund, ligesom den danner baggrund for rapportens efterfølgende kapitler om lovgivningsprocessen bag indførelsen af et konkret digitalt selvbetjeningsystem og den praktiske anvendelse af systemet.

¹⁶ Ragnedda 2017b:77.

¹⁷ Ragnedda 2017b:78.

4. Statens syn på borgerne i det digitale samfund

Det er bestemt ikke tilfældigt, at Danmark i flere år har opnået internationale førstepladser i digitalisering. Vores digitale milepæle, som delvist er beskrevet i kapitel 2, udspringer af nationale digitaliseringsstrategier, som løbende er blevet lanceret af skiftende regeringer og deres samarbejdspartnere. Nedenfor gennemgås udviklingen i statens syn på borgerne og deres hjælpebehov, som det er kommet til udtryk i digitaliseringsstrategierne og enkelte øvrige initiativer.



4.1. De første digitaliseringsstrategier fra Forskningsministeriet

Den digitale udvikling kan spores tilbage til starten af 1900-tallet, men det var først i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, at edb-løsninger og elektroniske systemer begyndte at erstatte hulkort.¹⁸ I 1994 blev den digitale udvikling første gang taget op som et selvstændigt politisk emne,¹⁹ og Forskningsministeriet blev sat i spidsen for at levere den første samlede strategi for digitalisering af det danske samfund. Det udmøntede sig i den teknologibegeistrede rapport *Info-samfundet år 2000*, som dog også indeholdt bekymringer om polarisering af befolkningen, så der opstod et A- og B-hold, hvor sidstnævnte blev hægtet af den teknologiske udvikling.²⁰

I Forskningsministeriets efterfølgende IT-politiske redegørelse fra 1997 var man også opmærksom på paradokset ved, at teknologien på den ene side havde potentiale til at udligne forskelle, og på den anden side kunne skabe nye kløfter mellem dem, der kan og ikke kan. F.eks. kunne IT give handicappede personer bedre adgang til arbejds- og fritidsliv, men det kunne samtidig opstille nye barrierer, der gjorde livet mere besværligt for den enkelte. Løsningerne på dette paradoks blev anset for at være lige adgang til digitale teknologier via kompetenceløft, og at teknologien ikke skulle presses ned over hovedet på nogen.²¹

I 2000'erne begyndte perspektivet at ændre sig. Det kom bl.a. til udtryk i Forskningsministeriets netværksredegørelse fra 2000, hvor der ikke længere var så stort fokus på teknologiens paradokser, men derimod på teknologiens mange muligheder.²²

4.2. Finansministeriet overtager opgaven med digitaliseringsstrategier

Efter et regeringsskifte i 2001 blev ansvaret for udarbejdelse og implementering af digitaliseringsstrategier langsomt flyttet fra Forskningsministeriet til Finansministeriet. Der blev nedsat et koordinerende udvalg *Den Digitale Taskforce* bestående af de tre forvaltningsniveauer; regering, amter (senere regioner) og kommuner. Taskforcen skulle – med Finansministeriet for bordenden – udvikle fællesoffentlige digitaliseringsstrategier, som alene havde fokus på digitalisering af den offentlige sektor.²³

I den første strategi for 2001-2004 var visionen for den digitale forvaltning systematisk at anvende digitale teknologier til at nytænke og forandre organisationer og arbejdsprocesser med henblik på at højne servicekvalitet og effektivitet.²⁴ Digitalisering blev således mere italesat som et økonomisk projekt end en bredere transformation af det danske samfund.²⁵

¹⁸ Hjelholt og Schou 2017:30-31.

¹⁹ Jæger 2020:55.

²⁰ Hjelholt og Schou 2017:33-35, 37-38 og Jæger 2020:55-56.

²¹ Forskningsministeriet 1997 og Hjelholt og Schou, s. 36-39.

²² Forskningsministeriet 2000 og Hjelholt og Schou 2017:40-45.

²³ Hjelholt og Schou 2017:45 og Jæger 2020:56.

²⁴ Digitaliseringsstrategi 2001-2004:5.

²⁵ Se også Hjelholt og Schou 2017:47.

De efterfølgende fællesoffentlige digitaliseringsstrategier for 2004-2006 og 2007-2010 havde også stor fokus på servicekvalitet og effektivitet, herunder frigørelse af ressourcer.²⁶ Samtidig begyndte ambitionerne at vokse *“Den danske offentlige sektor skal være blandt de bedste i verden til at udnytte teknologi til at effektivisere opgaveløsningen”*.²⁷

I 2011 blev opgaven med de fællesoffentlige digitaliseringsstrategier forankret i Finansministeriet, først Økonomistyrelsen og derefter Digitaliseringsstyrelsen. Digitaliseringen begyndte nu for alvor at bevæge sig ind på de offentlige velfærdsområder.²⁸ I den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015 var der stor fokus på accelerering af den digitale udvikling.²⁹ Det skulle bl.a. ske ved udbredelse af digitale løsninger for mødet mellem borger og det offentlige *“papirblanketter og formularer skal udfases sådan, at alle borgerne betjener sig selv på nettet, og alle borgere skal have en digital postkasse”*.³⁰ Man var opmærksom på, at dette ville kræve en vis tilvænning blandt borgerne. Derfor ville der være tale om en gradvis overgang, og der ville være hjælp at hente for de borgere, som ikke kan bruge de digitale løsninger eller har brug for støtte.³¹ I særlige tilfælde ville det også være muligt at fortsætte med at være ikke-digital *“Borgere, der vitterligt er forhindrede i at bruge de digitale løsninger, vil fortsat kunne ansøge til det offentlige på anden vis. Tilsvarende vil borgere, der ikke kan udnytte deres digitale postkasse, fortsat kunne modtage papirbreve fra det offentlige”*.³²

I 2013 udsendte Regeringen, KL og Danske regioner tillige en fællesoffentlig strategi for digital velfærd 2013-2020, som var en udløber af den ovenfor nævnte fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015. Visionen i denne strategi var bl.a. at *“sætte mere fart på en omstilling, der allerede er i gang, så kerneydelserne i sundhedsvæsenet, på socialområdet og på undervisningsområdet i højere bliver digitalt understøttet”*.³³ Der var dog også et vist fokus på digitalt udsatte borgere *“Borgere, som har brug for hjælp og støtte til at begynde at gøre tingene på en ny måde, skal have den. Og de, der er forhindrede i at benytte de nye løsninger, vil fortsat kunne få hjælp fra det offentlige på anden vis”*.³⁴

Strategiernes fokus på digitalt udsatte borgere blev bl.a. fulgt op med oprettelsen af et netværk for digital inklusion i 2015, hvor Digitaliseringsstyrelsen samarbejder med diverse organisationer, som repræsenterer de it-udfordrede borgere.³⁵

I den efterfølgende fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020 blev der udtrykt tilfredshed med digitaliseringens udbredelse.³⁶ Visionen var nu at skabe værdi, vækst og effektivisering samt at

²⁶ Se f.eks. digitaliseringsstrategi 2004-2006:4-5 og digitaliseringsstrategi 2007-2010:5-6.

²⁷ Digitaliseringsstrategi 2007-2010:15.

²⁸ Jæger 2020:64 og Hjelholt og Schou 2017:46)

²⁹ Digitaliseringsstrategi 2011-2015:3.

³⁰ Digitaliseringsstrategi 2011-2015:5.

³¹ Digitaliseringsstrategi 2011-2015:5,14.

³² Digitaliseringsstrategi 2011-2015:14.

³³ Digital velfærdsstrategi 2013-2020:3.

³⁴ Digital velfærdsstrategi 2013-2020:5.

³⁵ <https://digst.dk/digital-service/digital-inklusion/netvaerk-for-digital-inklusion/netvaerkets-formaal/>

³⁶ Digitaliseringsstrategi 2016-2020:6.

fastholde danskernes tillid til det digitale samfund.³⁷ Fokus blev hermed lidt bredere end det rent økonomiske. Det blev samtidig et selvstændigt mål, at digitalisering skulle være for alle – også for borgere med særlige behov eller udfordringer.³⁸ Der skulle fortsat være hjælp at hente *”Mange borgere har haft – og har fortsat – behov for hjælp til at blive digitale og til at bruge de offentlige digitale løsninger. Derfor skal der også fremover tages hånd om de borgere, der har svært ved bruge ny teknologi og kommunikere digitalt med myndighederne, eller som har særlige behov for hjælp. De skal have den vejledning og støtte, de har brug for.”*³⁹ Det blev samtidig anerkendt, at ikke alle borgere kunne blive digitale *”Der skal naturligvis også være god adgang til den offentlige sektor og hjælp at hente for de borgere, der ikke kan bruge de digitale indgange til den offentlige sektor. De skal fortsat kunne komme i kontakt med og kommunikere med den offentlige sektor. Det betyder, at de fx kan blive ved med at modtage papirbreve og få hjælp til at ordne deres ærinder med de offentlige myndigheder på andre måder end digitalt.”*⁴⁰ Der blev på denne baggrund opstillet tre initiativer om henholdsvis digital dannelse for børn og unge, højt kendskab til informationssikkerhed samt kommunikation og hjælp til borgere og virksomheder. Sidstnævnte indebar bl.a., at der løbende skulle igangsættes initiativer rettet mod særlige målgrupper, der har svært ved at bruge de digitale løsninger og kommunikere digitalt med myndighederne, herunder unge, ældre, mennesker fra ikke-vestlige lande.⁴¹ Digitaliseringsstyrelsen afrapporterer løbende om de iværksatte initiativer på deres hjemmeside.⁴²

4.3. Et mere nuanceret syn på digitalt udsatte

I forlængelse af det øgede fokus på digitalt udsatte borgere i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020 udsendte Digitaliseringsstyrelsen og KL i april 2021 rapporten *Digital inklusion i det digitaliserede samfund*, som har fokus på nogle af de største barrierer for digitalt udsatte borgere. Her vurderes det, at de digitalt udsatte borgere udgør 17-22 procent af den voksne befolkning, og at antallet kan være højere, hvis man også inkluderer pludseligt opståede og særligt vanskelige livssituationer hos dem, der normalt klarer sig selv, og de hjælpende pårørende som møder forhindringer.⁴³ Rapporten bidrager med en mere nuanceret forståelse af de mange barrierer, som borgere med lav digital kapital oplever i mødet med det digitale offentlige system bl.a. ved at dele de digitalt udsatte borgere op i to grupper.

Den første gruppe er borgere i en såkaldt *digital gråzone*, som har meget forskellige kompetencer og barrierer afhængig af den digitale opgave. Erfaringerne fra inklusionsindsatsen havde peget på fire relevante målgrupper; ældre borgere, unge, borgere med anden etnisk oprindelse samt kortuddannede/ufaglærte borgere. Komplexiteten og forskelligheden i deres udfordringer anses

³⁷ Digitaliseringsstrategi 2016-2020:14.

³⁸ Digitaliseringsstrategi 2016-2020:46.

³⁹ Digitaliseringsstrategi 2016-2020:56.

⁴⁰ Digitaliseringsstrategi 2016-2020:56.

⁴¹ Digitaliseringsstrategi 2016-2020:57.

⁴² <https://digst.dk/digital-service/digital-inklusion/strategisk-indsats/>

⁴³ Digitaliseringsstyrelsen og KL 2021:11.

dog for at være noget større, end målgrupperne udtrykker. Det vurderes, at ca. 10-15 pct. af den voksne befolkning tilhører denne gruppe, som tilsyneladende klarer sig digitalt, men har brug for hjælp i større eller mindre grad. De kan have en eller flere barrierer, herunder at de digitale løsninger ikke passer med borgernes valg af device, svage digitale færdigheder, svage administrative færdigheder, svage færdigheder i skriftligt dansk og få muligheder for digitale stedfortrædere.⁴⁴

Den anden gruppe er de 7,5 pct. af den samlede befolkning, som er fritaget for Digital Post. Der er især tale om ældre borgere, borgere med handicap og ikke-vestlige indvandrere. Herudover er der grupper af socialt udsatte borgere, ufaglærte og borgere, der midlertidigt ikke er digitale f.eks. på grund af sygdom. Flertallet af disse borgere vil ikke på egen hånd kunne gennemføre en selvbetjeningsløsning. De møder de samme barrierer som den første gruppe, men er herudover udfordret af manglende og/eller vanskelige alternative veje ind i det offentlige.⁴⁵

4.4. Regeringens digitaliseringsstrategi i samarbejde med erhvervslivet

I maj 2022 udsendte Regeringen (ved Finansministeriet) en ny digitaliseringsstrategi for Danmark, som følger op på de anbefalinger, der var kommet fra det Digitaliseringspartnerskab, som Regeringen havde nedsat i foråret 2021 med repræsentanter fra erhvervslivet, arbejdsmarkedets parter, forskningsverdenen, KL og Danske Regioner, som sammen skulle prøve at sætte retning for Danmarks digitale udvikling.⁴⁶ I modsætning til tidligere strategier, dækker den nye strategi både den offentlige og private sektor, og kunstig intelligens er blevet en del af strategien.

Digitaliseringsstrategien indeholder endnu en nyskabelse i form af et Digitaliseringsråd, som løbende skal følge implementeringen af digitaliseringsstrategiens initiativer og rådgive regeringen om nye digitale tendenser og den videre digitalisering af Danmark frem til 2026.⁴⁷ Digitaliseringsrådet skal bestå af eksperter og repræsentanter fra både den offentlige og private sektor, og den administrerende direktør for Microsoft Danmark er blevet udpeget som formand for rådet.⁴⁸

Der er fortsat stor fokus på øget digitalisering *"Som et af verdens mest digitaliserede lande står Danmark stærkt, når vi skal gribe de digitale muligheder. Men vi skal have endnu mere fart på digitaliseringen."*⁴⁹

Det tidligere fokus på digitalt udsatte fastholdes dog også *"Selvom langt de fleste danskere kan begå sig digitalt, er der stadig en gruppe af borgere, fx ældre og udsatte, som finder det digitale udfordrende. Regeringen vil derfor styrke indsatsen for digital inklusion ved at tage bedre hånd om de borgere og sikre, at de har lige adgang til vores samfund. Den offentlige sektor skal favne alle, og*

⁴⁴ Digitaliseringsstyrelsen og KL 2021:11-17

⁴⁵ Digitaliseringsstyrelsen og KL 2021:17-20.

⁴⁶ Digitaliseringsstrategi 2022:12.

⁴⁷ Digitaliseringsstrategi 2022:14.

⁴⁸ Digitaliseringsstrategi 2022:14 og <https://www.danskindustri.dk/di-business/arkiv/nyheder/2022/4/61-initiativer-skal-satte-turbo-pa-digitaliseringen-i-danmark/>.

⁴⁹ Digitaliseringsstyrelsen og KL 2021:3.

digitaliseringen af samfundet skal altid ske med fællesskabet for øje. Der skal derfor tilbydes den rette hjælp og vejledning til digitalt udfordrede borgere, ligesom der skal tilbydes alternativer til dem, der ikke har mulighed for at anvende digitale løsninger. Samtidig skal der sikres bedre forudsætninger for digitale støttepersoner, så de kan agere som et trygt bindeled mellem borgeren og den offentlige sektor”.⁵⁰ De konkrete indsatser skal ifølge strategien omfatte målrettet hjælp og vejledning, gøre det nemmere at give fuldmagt til andre, øgede muligheder for datadeling på tværs af myndigheder og sektorer, gøre det lettere at afgive og tilbagekalde samtykke til datadeling, målrettet arbejde med udvikling af digitale selvbetjeningsløsninger samt nye funktioner i Digital Post.⁵¹

Det fremgår desuden af digitaliseringsstrategien, at regeringen vil arbejde for, at dataetik og ansvarlig dataanvendelse bliver en bærende søjle i den digitale udvikling, og at de digitale løsninger udvikles med udgangspunkt i borgernes retssikkerhed.⁵² Det er første gang, at borgernes retssikkerhed nævnes i en digitaliseringsstrategi, og der er tilsyneladende tale om en udvidelse af Retsinformationssystemet med en løsning til digitalisering af geografi i lovgivningen.⁵³ Det er dog noget uklart, hvad dette konkret indebærer.

4.5. Ny fællesoffentlig digitaliseringsstrategi kort tid efter

Kort tid efter regeringens udsendelse af den ovenfor omtalte digitaliseringsstrategi, blev der i juni 2022 tillige udsendt en ny fællesoffentlig digitaliseringsstrategi for 2022-2025 med regeringen, KL og Danske Regioner som afsendere. Strategien tager afsæt i fem pejlemærker, der skal fungere som rettesnor for den fortsatte digitale udvikling af den offentlige sektor. Et af disse pejlemærker er, at alle skal kunne være en del af det digitale samfund, og at der skal være hjælp og alternativer til de borgere, der er udfordrede af digitaliseringen. Det indebærer bl.a., at de borgere, der ikke har mulighed for eller finder det vanskeligt at anvende de offentlige digitale løsninger, skal have adgang til hjælp, vejledning eller analoge alternativer. I den forbindelse fremhæves særligt muligheden for at afgive, administrere og anvende fuldmagter digitalt som et vigtigt element, der skal være nemmere i fremtiden. Herudover er der fokus på hjælp til digitalt udfordrede borgere og støttepersoner samt brugervenlige løsninger, som i højere grad imødekommer behovene hos de borgere, der har svært ved at være digitalt selvhjulpne.⁵⁴

Der er dog også fortsat stor fokus på at sikre en mere effektiv offentlig opgaveløsning *”Nye kendte teknologiske løsninger, som automatisering, kunstig intelligens og robotteknologi, implementeres i stadig større grad i den offentlige sektor, men der er et stort potentiale for at få endnu mere ud af*

⁵⁰ Digitaliseringsstrategi 2022:21.

⁵¹ Digitaliseringsstrategi 2022:23.

⁵² Digitaliseringsstrategi 2022:46.

⁵³ Digitaliseringsstrategi 2022:69.

⁵⁴ Digitaliseringsstrategi 2022-2025:7,11,13.

*disse teknologiske løsninger. Staten, kommunerne og regionerne er derfor enige om at igangsætte en 10-årsplan for ny teknologi og automatisering af den offentlige sektor, der skal bidrage til at afhjælpe den forventede mangel på arbejdskraft til blandt andet den borgernære velfærd.*⁵⁵

Borgeres retssikkerhed nævnes også i denne strategi, denne gang som et pejlemærke om at skabe klare juridiske og etiske rammer for ansvarlig anvendelse af data og ny teknologi, så udviklingen af digitale løsninger er innovativ og samtidig sker på en måde, der værner om borgernes tillid og retssikkerhed. Der ses dog ikke at være fastsat konkrete initiativer til dette udover klare juridiske rammer og vejledning til de myndigheder, der tager de nye teknologier i brug.⁵⁶

4.6. Vurdering og anbefalinger

Digitaliseringsstrategierne har siden den første strategi blev udsendt i 1994 haft et meget positivt syn på digitalisering og de samfundsmæssige goder, som udviklingen forventedes at føre med sig. Deres syn på borgerne i det digitale samfund har imidlertid varieret. I den første tid under Forskningsministeriet var man på trods af stor teknologibegejstring også opmærksom på borgernes forskellige kompetenceniveauer og den samfundsmæssige ulighed, som det kunne skabe. Løsningerne blev anset for at være lige adgang til digitale teknologier og frivillighed i forhold til deres anvendelse. Da opgaven med digitaliseringsstrategierne efter årtusindeskiftet begyndte at blive flyttet til Finansministeriet rettede fokus sig i stedet mod effektivisering af den offentlige sektor, og digitalisering blev mere italesat som et økonomisk projekt. I 2011 kom der igen opmærksomhed på digitalt udsatte borgere, men de følgende år var samtidig karakteriseret ved øgede forventninger til borgerne, der som udgangspunkt var forpligtede til at modtage post fra offentlige myndigheder digitalt og betjene sig selv i et hastigt voksende antal digitale selvbetjeningssystemer.⁵⁷ I de følgende digitaliseringsstrategier for 2016-2020 (fællesoffentlig), 2022-2026 (regeringen) og 2022-2025 (fællesoffentlig) ses et voksende fokus på digitalt udsatte borgere, og i den sidstnævnte strategi bliver borgernes retssikkerhed et pejlemærke for den fortsatte digitale udvikling. Digitaliseringens udbredelse og anvendelse er dog fortsat – og særligt i de to førstnævnte strategier – omdrejningspunktet for udviklingen, og selvom der endelig kommer fokus på borgernes retssikkerhed, er det noget uklart, hvordan der skal værnes herom, herunder hvordan retssikkerheden skal sikres for de mange borgere, som er digitalt udsatte og derfor har sværest ved at varetage deres interesser i en digital offentlig sektor.

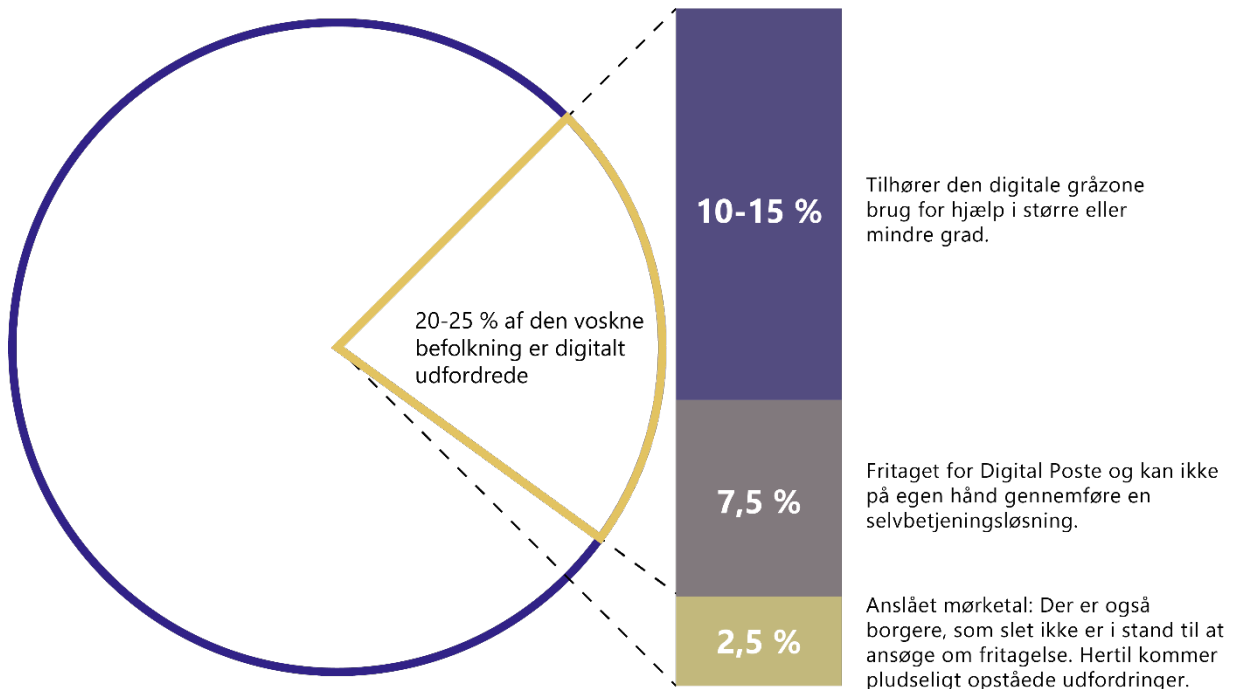
Det mest nuancerede syn på digitalt udsatte borgere finder man i en rapport om digital inklusion, som Digitaliseringsstyrelsen og KL udsendte i april 2021. Ifølge rapporten udgør gruppen 17-22 procent af den voksne befolkning, herunder 7,5 procent, som er fritaget for digital post, og derfor

⁵⁵ Digitaliseringsstrategi 2022-2025:21.

⁵⁶ Digitaliseringsstrategi 2022-2025:7,34.

⁵⁷ Se kapitel 2.

ikke kan forventes at blive digitalt selvhjulpne.⁵⁸ Den sidstnævnte gruppe må dog formodes at være noget større i praksis, da der også er en del borgere, som er så digitalt udsatte, at de slet ikke er i stand til at ansøge om fritagelse fra digital post.⁵⁹ Da man heller ikke har medregnet de borgere, der normalt klarer sig selv, men får pludseligt opståede og særligt vanskelige livssituationer, og de hjælpende pårørende som møder forhindringer,⁶⁰ kan det reelle antal digitalt udsatte borgere meget vel udgøre op til en fjerdedel af den voksne befolkning.



Som det fremgik af teorien om digital ulighed i kapitel 3 er borgernes digitale kapital gensidig afhængig af borgernes kapital i den analoge verden. Det betyder, at borgere, som i forvejen befinder sig i en udsat position – f.eks. fordi de har dårlige sprog-evner, et begrænset socialt netværk og/eller en sårbar økonomisk situation – har vanskeligere ved at få adgang til de forbedrede livsmuligheder, som teknologien giver adgang til. Det vil typisk forstærke deres allerede udsatte position og dermed reproducere social ulighed i samfundet. Vi risikerer altså en yderligere skævvridning af samfundet, hvis vi ikke hurtigt får taget ordentligt hånd om de udfordringer, som borgere med lav digital kapital møder i et stigende digitalt samfund.

⁵⁸ Se kapitel 4.3.

⁵⁹ Se f.eks. Justitias analyser om socialt udsattes retssikkerhed i digitale strafferetlige processer: http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2021/07/Analyse_retssikkerhed-i-boedesager.pdf (kapitel 3.2 og 5.2) og http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2021/07/Analyse_retssikkerhed-i-boedesager.pdf (kapitel 4.3 og 6.2).

⁶⁰ Digitaliseringsstyrelsen og KL 2021:11.

Set i dette lys må de seneste digitaliseringsstrategiers visioner og initiativer i forhold til digitalt udsatte borgere anses for at være langsommelige og utilstrækkelige. Det gælder også den seneste fællesoffentlige digitaliseringsstrategi fra juni 2022, som på trods af sit store fokus på digital inklusion fortrinsvist anser løsningerne for at være øget brugervenlighed og bemyndigelse til, at andre personer kan handle på den digitalt udsattes vegne. Øget brugervenlighed er selvfølgelig positivt, men vil formentlig kun komme de bedst stillede i gruppen af digitalt udsatte borgere til gode. Samtidig må der sættes spørgsmålstejn ved, om afgivelse af sine rettigheder til en fuldmægtig er en værdig løsning for de borgere, som ikke ønsker at dele deres private oplysninger og/eller at lægge deres retssikkerhed i hænderne på andre personer, ligesom der må sættes spørgsmålstejn ved, om de digitalt udsatte borgere, som også har lav kapital i den analoge verden, overhovedet vil være i stand til at benytte sig af denne mulighed. Der savnes fortsat fokus på alternative former for hjælp, herunder f.eks. opsøgende hjælp til borgere, som har sværest ved det digitale, og overvejelser om, hvordan det kan sikres, at de analoge alternativer bliver en reel mulighed for denne gruppe.

Hertil kommer, at det private erhvervsliv, herunder tech-virksomheder og deres organisationer, har fået en fremtrædende rådgivende rolle i den digitale udvikling af den offentlige sektor. Selvom de utvivlsomt har en stor og nyttig viden om digitalisering og kunstig intelligens mv., kan deres naturlige fokus på teknologiens udbredelse og gevinster komme til at overskygge det nødvendige fokus på de udfordringer, der også følger med udviklingen, og som typisk rammer de digitalt udsatte borgere særlig hårdt.

Den fremadstormende teknologiske udvikling har betydet, at Danmark – ligesom mange andre lande – står over for nogle grundlæggende samfundsmæssige ændringer, som allerede er skudt godt i gang med den omfattende digitalisering af vores offentlige sektor. Selvom intentionerne er gode og potentialet enormt, har udviklingen også en række omkostninger i forhold til bl.a. vores grundlæggende rettigheder, retssikkerhed og muligheder for at udfolde vores liv. Politiske prioriteringer og værdier har typisk stor betydning, når der skal tages stilling til de svære spørgsmål og dilemmaer, som opstår, når modsatrettede hensyn i samfundsudviklingen skal afvejes i forhold til hinanden. Der må derfor også stilles spørgsmålstejn ved det hensigtsmæssige i, at vigtige strategiske beslutninger om rammerne for den offentlige digitale udvikling træffes af skiftende regeringer og deres samarbejdspartnere på baggrund af en faglig forankring i et enkelt ministerium. Meget taler for i stedet at sikre et bredere parlamentarisk grundlag for udviklingen, der samtidig bygger på en solid og tværgående faglig viden, der rækker flere år frem i tiden, og som borgerne på tværs af samfundsgrupper og politisk ideologi kan have tillid til.



Justitia anbefaler

Det anbefales, at Folketinget skal have større indflydelse på rammerne for den digitale og teknologiske udvikling af den offentlige sektor, bl.a. gennem indgåelse af brede politiske aftaler.

Det anbefales endvidere, at der oprettes et selvstændigt Digitaliseringsministerium eller lignende med stærke tværgående kompetencer, som kan indsamle og opbygge en mere bred og solid faglig viden om digitalisering og anvendelse af ny teknologi, end forankring i et enkelt fagministerium tillader.⁶¹

⁶¹ Lignende anbefalinger er fremsat af Eiriksson i Jarlner og Escherich s. 89-90.

5. Fokus på det digitale selvbetjeningsystem Selvbook

På trods af det høje antal digitalt udsatte borgere i Danmark og det øgede fokus på gruppen siden 2011 har borgernes retssikkerhed i det digitale samfund generelt fået en forbavsende lille opmærksomhed. En gennemgang af samtlige digitaliseringsstrategier mv. i kapitel 4 og de i kapitel 2 nævnte digitale milepæle⁶² har vist, at borgernes retssikkerhed alene er omtalt i den politiske aftale om digitaliseringsklar lovgivning fra 2018 samt forholdsvis kort i de to digitaliseringsstrategier fra 2022.

Med henblik på at afdække de retssikkerhedsmæssige udfordringer, som de digitalt udsatte borgere kan møde i den digitale offentlige sektor, zoomes der nu ind på et konkret digitalt selvbetjeningsystem. Først redegøres der for det digitale selvbetjeningsystem Selvbook i dette kapitel, mens der i de følgende kapitler ses nærmere på lovgivningsprocessen bag Selvbook og den praktiske anvendelse af systemet.

5.1. Selvbookning i jobcentrene

Jobcentrene er et af de mange steder i den offentlige sektor, som er blevet digitaliseret. Det har bl.a. betydet, at dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, uddannelseshjælpsmodtagere, personer i jobafklaringsforløb, personer i ressourceforløb, fleksjobvisiterede med ledighedsydelse, og personer i revalideringsforløb som udgangspunkt selv skal booke samtaler med deres sagsbehandler i det obligatoriske digitale selvbetjeningsystem Selvbook.⁶³

Selvbook blev allerede i september 2016 obligatorisk at anvende for dagpengemodtagere.⁶⁴ Efterfølgende blev målgruppen udvidet i januar 2020⁶⁵ og januar 2021.⁶⁶ Den seneste udvidelse omfattede tillige borgere, der blev anset for at være længere væk fra arbejdsmarkedet.⁶⁷

Selvbookning fungerer på den måde, at jobcenteret fastsætter en frist for booking af en jobsamtale, som mindst skal være på 8 dage. Fristen vises på det digitale system Jobnet.dk, hvor de ledige borgere har pligt til at holde sig orienteret.⁶⁸

Første gang borgeren selv skal booke en samtale digitalt, skal vedkommende oprette en profil på Jobnet. Når der herefter logges på, kommer man ifølge Københavns Kommunes hjemmeside automatisk på sin jobnet-forside. Her skal man vælge 'Planer og aftaler' i toppen af forsiden, klikke på 'Møder', vælge 'Book møde med frist' og derefter vælges møde og tidspunkt. Hvis man ikke kan

⁶² Lov om digital post, flere love om obligatoriske digitale selvbetjeningssystemer og aftalen om digitaliseringsklar lovgivning.

⁶³ Vejledning nr. 9983 af 16-12-2020, pkt. 2.1.

⁶⁴ Lov nr. 1486 af 23-12-2014 § 1, nr. 12, jf. bkg. nr. 737 af 17-06-2016 §§ 1 og 2.

⁶⁵ Lov nr. 548 af 7-5-2019 § 34, stk. 1, jf. § 208, stk. 1.

⁶⁶ Lov nr. 548 af 7-5-2019 § 34, stk. 3, jf. bkg. nr. 1921 af 11-12-2020 §§ 1 og 3.

⁶⁷ Lovforslag nr. 209 af 27-03-2019, bem. til § 34.

⁶⁸ Vejledning nr. 9983 af 16-12-2020, pkt. 2.2.

finde en ledig tid, kan man prøve dagen efter og/eller ringe til jobcentret. Der er også mulighed for at tilmelde sig en SMS-service på jobnet, hvor man bliver mindet om sine aftaler.⁶⁹

Bookes samtalen ikke inden fristens udløb, skal jobcenteret vurdere, om borgeren har haft en rimelig grund til at undlade selvbookning inden fristen. Rimelig grund kan bl.a. være sygdom, barsel, alvorlige psykiske lidelser mv. Foreligger der ikke en rimelig grund, skal vedkommende have foretaget fradrag i sin ydelse med en dagsats for de dage, der går fra, at der senest skulle være booket, til bookning sker eller kontakten til jobcenteret genoprettes. Er der tale om en dagpengemodtager, vil borgeren i stedet uden videre blive afmeldt som jobsøgende og mister derved retten til dagpenge, indtil vedkommende selv gentilmelder sig.⁷⁰

Jobcenteret kan efter anmodning fritage borgere fra pligten til digital selvbookning, når det vurderes, at det er uforholdsmæssigt svært eller umuligt for borgeren at selvbooke. Det kan være i tilfælde, hvor borgeren har meget ringe it-kundskaber, betydelige sproglige barrierer bestående i manglende beherskelse af dansk, eller hvis vedkommende har en betydelig fysisk, kognitiv eller psykisk funktionsnedsættelse. Derudover kan borgere blive fritaget, hvis afholdelse af jobsamtale er betinget af særlige lokaliteter, f.eks. et kørestolsvenligt lokale, eller der skal anvendes tolk.⁷¹

Jobcentret kan også i særlige tilfælde fratage borgere retten til selv at booke jobsamtaler, eksempelvis hvis vedkommende gentagne gange booker på en anden måde end aftalt.⁷²

5.2. Udbredelse af selvbookning

Udbredelsen af digital selvbookning er meget forskellig afhængig af, hvilken kommune der er tale om, og hvilken gruppe borgere der fokuseres på. Med henblik på at illustrere dette viser figur 2 nedenfor andelen af selvbookede jobsamtaler i henholdsvis oktober 2021 og april 2022 for både dagpengemodtagere og aktivitetsparate modtagere af uddannelseshjælp.

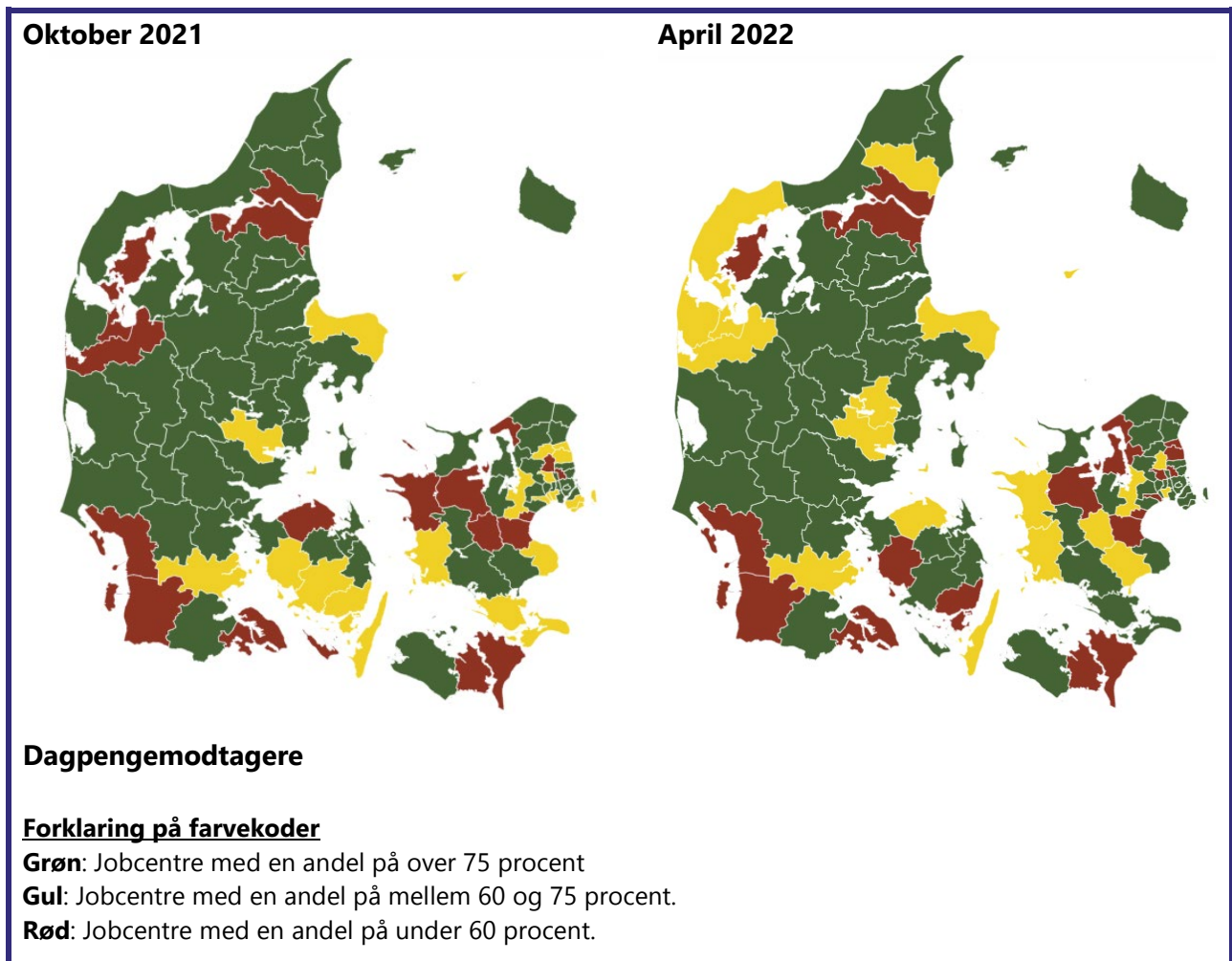
⁶⁹ Se evt. Københavns Kommunes hjemmeside, Sådan booker du samtaler i jobcentret, <https://www.kk.dk/selvbook>).

⁷⁰ Vejledning nr. 9983 af 16-12-2020, pkt. 2.5 og 2.5.1.

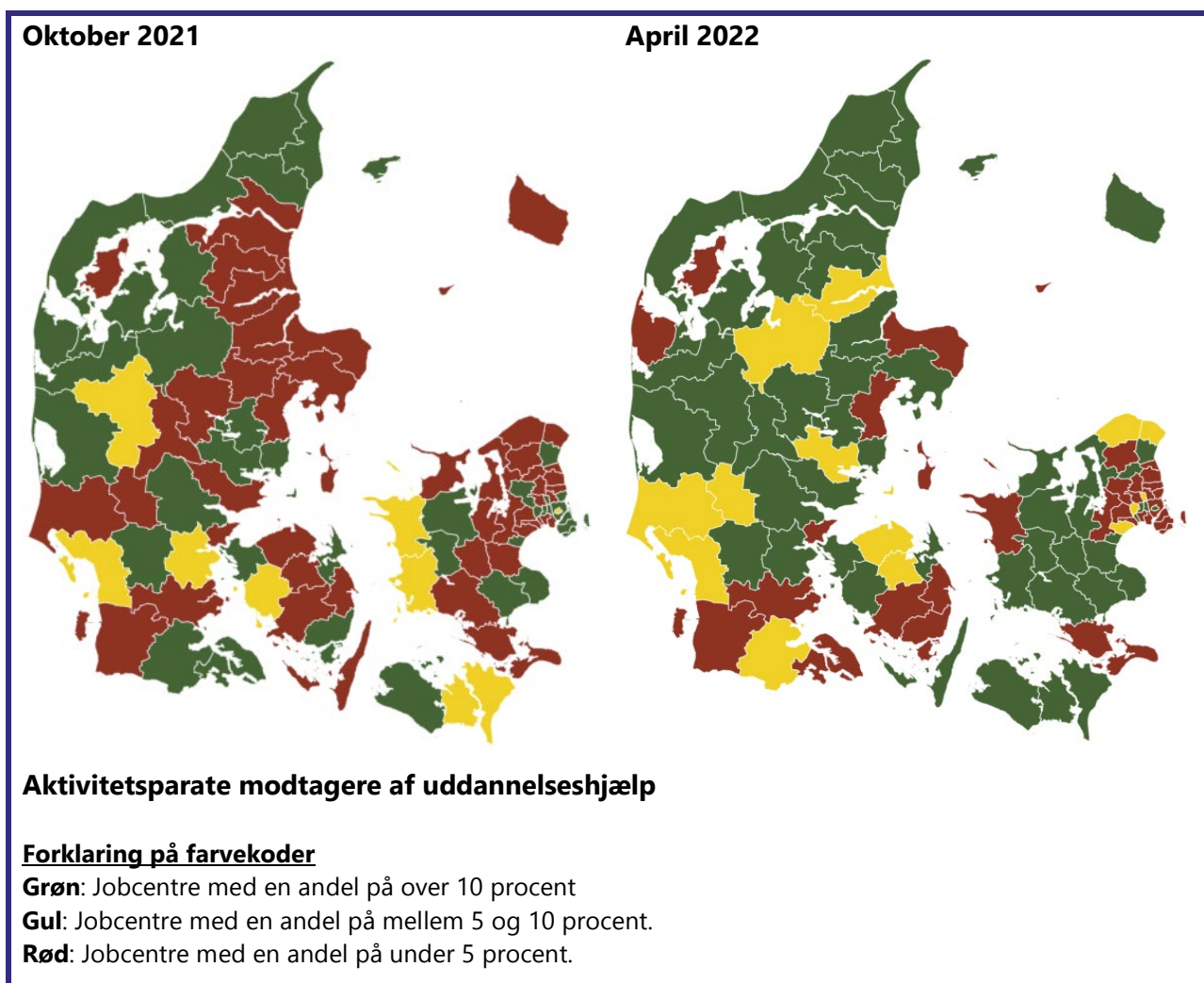
⁷¹ Vejledning nr. 9983 af 16-12-2020, pkt. 2.11.1.

⁷² Vejledning nr. 9983 af 16-12-2020, pkt. 2.11.2.

Figur 2: Danmarks kort over anvendelsen af Selvbook opdelt efter ledighedsgrupper.⁷³



⁷³ <https://star.dk/it/borger-it/selvbooking-af-samtaler/statistik-om-selvbooking-og-samtaler/>



Som det fremgår af kortene ovenfor og de tilhørende forklaringer på farvekoderne, er det en forholdsvis stor andel af *dagpengepengemodtagerne*, som anvender selvbookning. De grønne kommuner har andele på over 75 procent, mens de gule kommuner har andele på 60-75 procent og de røde har andele på under 60 procent. Selvom kortet ændrer sig lidt fra oktober 2021 til april 2022, er udbredelsen af Selvbook stadig høj. Billedet ser imidlertid noget anderledes ud for de *aktivitetsparate modtagere af uddannelseshjælp*, der er længere væk fra arbejdsmarkedet, og som har selvbooket i kortere tid. I oktober 2021 havde de fleste kommuner andele på 10 procent og derunder. I april 2022 er der kommet flere kommuner med andele på over 10 procent, men udbredelsen af Selvbook blandt aktivitetsparate modtagere af uddannelseshjælp er stadig lav.

6. Lovgivningsprocessen bag Selvbook

I dette kapitel ses der nærmere på lovgivningsprocesserne bag Selvbook med særlig fokus på de retssikkerhedsmæssige udfordringer, som systemet givet anledning til, og hvilken opmærksomhed dette har fået i den politiske proces.

6.1. Positiv modtagelse af det første lovforslag

Folketinget vedtog i 2014 en lov, som betød, at det fra september 2016 blev obligatorisk for dagpengemodtagere at anvende Selvbook, når de skal booke samtaler med jobcenteret og arbejdsløshedskassen.⁷⁴ Vedtagelsen af loven skete på et tidspunkt, hvor der som nævnt i kapitel 2 allerede var vedtaget flere af de såkaldte bølge love om obligatorisk digital selvbetjening, som havde til formål at effektivisere den offentlige sektor og yde bedre service for borgerne. Selvom der var opstået et begyndende fokus på digitalt udsatte borgere i digitaliseringsstrategien 2011-2015,⁷⁵ var Selvbook således i god tråd med tidens optimistiske syn på den digitale borger.

Der blev da også taget godt imod lovforslaget. F.eks. var både LO og FTF generelt positive under lovforslagets høringsfase, hvor borgere, myndigheder og interesseorganisationer mv., får lejlighed til at afgive bemærkninger.⁷⁶ Obligatorisk digital selvbookning blev heller ikke problematiseret under lovforslagets behandling i Folketinget.⁷⁷ Dette kan muligvis hænge sammen med, at formålet med obligatorisk anvendelse af Selvbook ifølge lovforslaget ikke var effektiviseringer og besparelser, men derimod at øge dagpengemodtagerens medindflydelse på tilrettelæggelsen af og indholdet i kontaktforløbet, som skulle give dagpengemodtageren et større ansvar for egen indsats og i sidste ende styrke dennes muligheder for at komme i arbejde.⁷⁸ Hvorfor obligatorisk digital selvbetjening blev anset for at være det rigtige middel til at skabe medindflydelse og empowerment er uomtalt i lovforarbejderne.

6.2. Manglende fokus på en central retssikkerhedsmæssig udfordring

Det var forudsat i loven, at der skulle være mulighed for at blive fritaget fra pligten til selvbookning.⁷⁹ Fritagelse skulle bero på sagsbehandlerens konkrete vurdering af, om en dagpengemodtager ikke havde de nødvendige forudsætninger for at kunne selvbooke. Som eksempler nævner lovforslaget

⁷⁴ Lov nr. 1486 af 23-12-2014 § 1, nr. 12, jf. bkg. nr. 737 af 17-6-2016 §§ 1 og 2.

⁷⁵ Regeringen, KL og Danske Regioner: Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015.

⁷⁶ Styrelsen for Arbejdsmarked og rekruttering: Notat, Resumé og kommentarer til høringsvar vedrørende forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og forskellige andre love, november 2014, s. 51.

⁷⁷ Styrelsen for Arbejdsmarked og rekruttering: Notat, Resumé og kommentarer til høringsvar vedrørende forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og forskellige andre love, november 2014 samt § 20-spørgsmål til ministeren under lovforslagets behandling og ministerens svar herpå.

⁷⁸ Lovforslag nr. 58 af 12-11-2014, alm. bem. pkt. 2.3.2.2.

⁷⁹ Lov nr. 1486 af 23-12-2014 §1, nr. 12 (forslag til § 16 a, stk. 8).

meget ringe it-kundskaber, betydelige sproglige barrierer og behov for særlige foranstaltninger som tilstedeværelse af en tolk.⁸⁰

Fritagelsesordningen, der er nærmere beskrevet i kapitel 5.1, minder meget om de tilsvarende ordninger fra de digitale selvbetjeningssystemer i bølge-lovene.⁸¹ Der er dog nogle væsentlige forskelle på obligatorisk anvendelse af Selvbook og obligatorisk anvendelse af andre digitale selvbetjeningssystemer. Borgerens manglende anvendelse af Selvbook bliver nemlig konstateret ved borgerens passivitet (manglende selvbookning inden en fastsat frist), mens borgerens manglende anvendelse af andre selvbetjeningssystemer typisk konstateres ved borgerens aktivitet (borgeren henvender sig på anden måde til myndigheden, hvilket myndigheden skal reagere på). Dette er en vigtig retssikkerhedsmæssig forskel, særligt når det sammenholdes med, at manglende anvendelse af Selvbook samtidig har den konsekvens, at borgeren kan blive trukket i sine ydelser. Alligevel er borgernes retssikkerhed uomtalt i forarbejderne til loven, der som udgangspunkt gjorde Selvbook obligatorisk at anvende.

6.3. Fokus ændrer sig lidt ved udvidelse af målgruppen

I 2019 vedtog Folketinget en lov, som udvidede målgruppen for obligatorisk anvendelse af digital selvbookning. Loven indebar bl.a., at en række andre grupper fik pligt til at selvbooke fra januar 2020,⁸² og at en række yderligere grupper, som blev anset for at være længere væk fra arbejdsmarkedet, fik pligt til at selvbooke fra januar 2021.⁸³ Vedtagelsen af loven kom nogle år efter det store fokus på indførelse af obligatorisk digital selvbetjening og det tiltagende fokus på digitalt udsatte borgere,⁸⁴ men inden der var kommet et mere nuanceret blik på denne gruppe.⁸⁵

Denne gang var der lidt mere opmærksomhed på borgernes udfordringer, da lovforslaget blev sendt i høring. F.eks. anførte Dansk Socialrådgiverforening: *"at i forhold til selvbooking og opfølgning på jobsøgning skal man være meget opmærksom på, hvem der kan respondere på den øgede digitalisering, og hvem der ikke kan".* Forsikring og Pension henledte opmærksomheden på, at *"Andre sygemeldte er imidlertid så dårlige, at de ikke vil have overskud til at sætte sig ind i nye ting. Det gælder f.eks. stressramte, depressionsramte eller borgere i kemoterapi (...). Dét at skulle oprette sig i et bookingsystem, finde ud af, hvordan systemet virker, kunne håndtere, at det "går ned", og derefter finde ledige tider hos en sagsbehandler i kommunen, er en stor opgave – selv for almindeligt ledige".* SOS Racisme var imod selvbooking, hvilket skyldtes, *"at det for mange, som ikke er IT-vante – både danske og udlændinge – er uforståeligt og uigennemførligt. Hvis ens dansk kundskaber ikke er i top, eller man ikke er vant til at læse skrifter med latinske bogstaver, er hjemmesider vanskelige at finde rundt i og forstå. Det kan derimod bevirke endnu mindre tiltro til egne evner og endnu mere*

⁸⁰ Lovforslag nr. 58 1af 2-11-2014, alm. bem. pkt. 2.3.2.2.

⁸¹ Se f.eks. lovforslag nr. 159 af 13-4-2012, pkt. 4.2.

⁸² Lov nr. 548 af 7-5-2019 § 34, stk. 1, jf. § 208, stk. 1.

⁸³ Lov nr. 548 af 7-5-2019 § 34, stk. 3, jf. bkg. 1921 11-12-2020 §§ 1 og lovforslag nr. 2019 af 27-3-2019, bem. til § 34.

⁸⁴ Regeringen, KL og Danske Regioner 2011:5,14 og 2016:56.

⁸⁵ Digitaliseringsstyrelsen og KL 2021.

*meningsløshed for personer, der dårligt forstår dansk, har lav selvtillid, eller ikke er i arbejde, men er gået i stå eller har en depression, og derfor ikke får booket en tid 4 gange på 6 måneder”.*⁸⁶ Ældre Sagen bemærkede bl.a. *”at den enkelte borgers retssikkerhed aldrig må afhænge af, hvorvidt vedkommende kan gøre brug af digitale løsninger”.*⁸⁷

Under lovforslagets behandling i Folketinget fremsatte Enhedslisten desuden et ændringsforslag, som ville indebære, at selvbooking blev en ret for borgeren i stedet for en pligt. Forslaget blev dog alene tiltrådt af et mindretal.⁸⁸

Der blev altså udtrykt enkelte retssikkerhedsmæssige betænkeligheder under lovgivningsprocessen, men det gav ikke anledning til ændringer af lovforslaget eller andre forbedringer af borgerens retssikkerhed ved systemets anvendelse.

6.4. Uklart formål med udvidelsen

Også udvidelserne af målgruppen for Selvbook havde til formål at give de berørte borgere øget medindflydelse på tilrettelæggelsen af og indholdet i kontaktforløbet og dermed større ansvar for egen indsats, som i sidste ende skulle styrke mulighederne for, at de kom i arbejde.⁸⁹ Effektivitet og besparelser blev ikke nævnt som et mål, men det fremgik dog af lovforslaget, at udvidelsen af målgruppen forventedes at medføre administrativt mindre udgifter i kommunerne, fordi jobcentre ikke skal bruge tid på at indkalde de ledige og sparer ressourcer til breve mv.⁹⁰

Selvom effektivitet således heller ikke denne gang var et selvstændigt mål i lovgivningsprocessen, dukkede det senere op i forbindelse med lovforslagets implementering. Den ansvarlige styrelse STAR⁹¹ tilføjede nemlig et ekstra formål på deres hjemmeside: *”Formål for fagprofessionelle: Selvbooking gør det lettere at administrere booking af samtaler, og der forekommer færre aflysninger. Dermed spares der tid på administration, som i stedet kan anvendes i den aktive indsats til borgeren”*⁹²

6.5. Vurdering og anbefalinger

Analysen af lovgivningsprocessen viser, at det politiske mål om øget digitalisering af den offentlige sektor ikke har givet anledning til væsentlige bekymringer om digitaliseringens retssikkerhedsmæssige udfordringer – heller ikke når eksterne høringsparter og enkelte medlemmer af Folketinget har henledt opmærksomheden herpå. De to lovgivningsprocesser, der har indført og

⁸⁶ Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering: Notat, Gennemgang af og kommentarer til høringsvar om forslag til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, marts 2019:35.

⁸⁷ Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering: Notat, Gennemgang af og kommentarer til høringsvar om forslag til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, marts 2019:38.

⁸⁸ Betænkning afgivet af Beskæftigelsesudvalget den 23. april 2019 over forslag til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats pkt. 4, nr. 3.

⁸⁹ Lovforslag nr. 209 af 27-3-2019, alm. bem., pkt. 2.7.2.7.

⁹⁰ Lovforslag nr. 209 af 27-3-2019, alm. bem., pkt. 5.9.

⁹¹ Styrelsen for arbejdsmarked og rekruttering.

⁹² <https://star.dk/it/borger-it/selvbooking-af-samtaler/>

senere udvidet den obligatoriske anvendelse af Selvbook, har først og fremmest været præget af en stærk digitaliseringsoptimisme. Der har været en stærk tro på, at man ved at give borgerne mere ansvar for eget liv kunne styrke deres livsmuligheder.

Modsat de øvrige obligatoriske selvbetjeningssystemer, der blev indført med bølgelovene for at skabe en mere effektiv offentlig sektor og bedre service for borgerne, var formålet med Selvbook ifølge lovgivningen alene empowerment af borgerne. Det var først ved den senere udvidelse af målgruppen for Selvbook, at effektiviseringsperspektivet dukkede op, og det skete først i forbindelse med det ansvarlige ministeriums implementering af loven.

Det er særligt for Selvbook, at manglende anvendelse af systemet "sanktioneres" gennem fradrag af ydelser, og at den manglende anvendelse først kan konstateres efter, skaden er sket, fordi det sker ved borgerens passivitet overfor en fastsat frist. Det rejser nogle særlige retssikkerhedsmæssige spørgsmål, som dog ikke ses at være indgået i lovgivningsprocessen. Det svage fokus på borgernes retssikkerhed er også kendetegnende for mange andre digitaliseringsinitiativer, herunder de mange digitale selvbetjeningssystemer, som blev indført ved de såkaldte bølgelove i perioden 2012-2015.

Der vil kunne sikres mere nuancerede beslutnings- og lovgivningsprocesser, hvis der indføres krav om inddragelse af særlige konsekvenser i grundlaget for offentlige myndigheders beslutninger om anvendelse af teknologi i deres opgaveopløsning, og pligt til at redegøre nærmere herfor i de eventuelt efterfølgende lovforslag, som fremsættes i Folketinget. Sidstnævnte vil samtidig gøre det lettere for folketingsmedlemmerne at vurdere de fremsatte lovforslag og inddrage mulige modstående hensyn i den videre politiske proces. De særlige konsekvenser bør ikke kun omfatte udfordringer i forhold til borgernes retssikkerhed, men også øvrige udfordringer af dataetisk karakter.



Justitia anbefaler

Det anbefales, at det gøres obligatorisk for alle offentlige myndigheder at anvende dataetiske konsekvensanalyser eller vurderinger, inden der træffes beslutning om anvendelse af teknologi i opgaveløsningen, som kan have dataetiske konsekvenser for borgerne, herunder udfordringer i forhold til borgernes retssikkerhed og grundlæggende rettigheder. Dette vil kunne bringe både fordele, ulemper og utilsigtede konsekvenser frem i lyset og dermed bidrage til, at beslutninger bliver taget på et mere kvalificeret grundlag.

Det anbefales endvidere, at det gøres obligatorisk for alle ministerier at redegøre for de dataetiske konsekvenser af lovforslag, som fremsættes i Folketinget. Dette vil gøre det lettere for Folketingets medlemmer at vurdere lovforslagene og inddrage modstående hensyn i den videre politiske proces, herunder ved at stille opklarende spørgsmål til den ansvarlige minister og fremsætte ændringsforslag.⁹³

⁹³ Lignende anbefalinger er fremsat af Eiriksson i Jarlner og Escherich s. 90.

7. Borgernes erfaringer med Selvbook

I dette kapitel belyses ledige borgeres egne oplevelser og erfaringer med Selvbook. Kapitlet er baseret på et mindre forskningsprojekt udarbejdet i forbindelse afslutningen af en masteruddannelse i ledelse på CBS i januar 2022. Forskningsprojektet indeholder bl.a. fire interviews med ledige borgere, som i en længere periode ikke har været tilknyttet arbejdsmarkedet. Disse interviews understøttes af et ekspertinterview med en fagforeningsmedarbejder, der bl.a. hjælper medlemmerne i mødet med det digitale offentlige system. Kapitlet indledes med at belyse borgerens introduktion til Selvbook og muligheder for at få hjælp fra det offentlige system. Herefter bliver borgernes anvendelse af Selvbook i praksis behandlet, samt den betydning Selvbook har for deres oplevelse af den offentlige sektor. Endelig bliver det tydeliggjort, hvordan den øgede digitalisering af den offentlige sektor påvirker den aktuelle livssituation for borgere med svage digitale færdigheder.

Kapitlet indeholder – ligesom kapital 8 om sagsbehandlingens erfaringer med Selvbook – alene en kortere delkonklusion, da de retssikkerhedsmæssige vurderinger og konklusioner er at finde i kapitel 9.

7.1. Borgernes introduktion til Selvbook

Søren er uddannet socialrådgiver og har tidligere været ansat i en række kommuner, hvor han har fået et indgående kendskab til forskellige offentlige selvbetjeningsystemer. Søren er nu ansat i en fagforening, hvor han bl.a. rådgiver medlemmerne i deres møde med den offentlige digitale sektor. Han har således kendskab til digitale systemer fra begge sider. Ud fra Sørens viden og erfaring er der stor forskel på, hvordan kommunerne håndterer den øgede offentlige digitalisering, herunder hvordan de forskellige jobcentre introducerer borgerne til Selvbook: "*(...) vi tager [med] vores medlemmer (...) til samtaler hos jobcenteret (...) og ofte er det jo sådan, at den første samtale har de ikke selv booket, den er blevet booket for dem, (...) og så er det alt efter, hvilken kommune man er i, og hvilket jobcenter man er i, så får man besked på, at man skal selvbooke næste samtale (...) og nogle gange er det det, man [borgeren] får at vide, at 'det gør du bare' og 'det gør du på Jobnet' og that's it. Andre gange får du [borgeren] at vide, at ' (...) her er der en pjece om, hvordan, du skal gøre (...) læs den'*".⁹⁴

Generelt set medfører øget digitalisering af den offentlige sektor, at borgeren pålægges mere ansvar for egen situation i mødet med det digitale system. Der er meget, som tyder på, at dette også gælder, når borgeren skal lære nye offentlige digitale processer at kende, da det er helt gennemgående for de interviewede borgere, at de blot har fået en ganske begrænset introduktion til Selvbook. Det kommer bl.a. til udtryk under interviewet med den langtidsledige Christian: "*(...) det gjorde man sådan set ikke [blev introduceret til Selvbook], det måtte man selv finde ud [af]. Man fik at vide, at man kunne gå ind på jobcenterets hjemmeside (...) og så kunne man selv finde ud af det der'*".⁹⁵

⁹⁴ Transskriberingsnotat, s. 41.

⁹⁵ Transskriberingsnotat, s. 59.

Christian uddyber, at han har svært ved at forstå, hvorfor han skal anvende Selvbook til at booke et møde med sin sagsbehandler, eftersom sagsbehandleren er bekendt med Christians svage digitale færdigheder. Christian har i mere end 25 år haft det samme arbejde, hvor hverken brug af computer eller andre it-systemer har været en del af hans arbejdsdag.

Det er ikke kun Christian, som er udfordret i mødet med de digitale offentlige systemer på grund af svage digitale færdigheder. Fagforeningsrådgiveren Søren tilføjer, at der blandt fagforeningens medlemmer også er en lang række borgere, som har haft mange år på arbejdsmarkedet, men hvor den digitale udvikling aldrig har haft betydning for den manuelle udførelse af deres arbejdsopgaver. Disse borgere er ligesom Christian udfordret af den øgede digitalisering af den offentlige sektor, herunder de mange nye digitale processer som f.eks. selvbooking. Søren og Christian bidrager således til en fælles fortælling om, at velfungerende borgere med mange år på arbejdsmarkedet, kan blive reduceret til ressourcetsvage borgere i mødet med den digitale offentlige sektor.

7.1.1. Behov for personlig hjælp til selvbooking

Digitaliseringsstyrelsen og KL påpeger i deres rapport om digital inklusion fra 2021, at borgere i den digitale gråzone med svage digitale færdigheder godt kan klare sig digitalt og gennemføre deres gøremål, men ofte har brug for en indledende introduktion og vejledning fra f.eks. en støtteperson.⁹⁶ Selvom en lang række pjecer og demonstrationsvideoer om Selvbook er tilgængelig for ledige borgere, er det dog forsat den personlige hjælp, som Christian efterspørger:

"(...) jeg ville godt have mere hjælp (...) og det har jeg sagt lige fra dag ét, at jeg godt ville have, at man ligesom havde lidt støtte i nogen, der kunne sige 'jamen ved du hvad'(...) altså ligesom en mentor (...) der kunne komme og sige 'ved du hvad kom lige ned' (...) 'jeg booker næste møde, og på det møde der sidder vi lige sammen, og så skal du bare prøve at booke et møde (...) så sidder jeg ved siden af, og ser hvad du gør (...) så hjælper vi dig med at blive sikker i at søge og gå ind og booke, ik' (...) det ville være fint, hvis jobcenteret havde gjort det".⁹⁷

Hertil tilføjer fagforeningsrådgiveren Søren, at det også er hans erfaring, at de medlemmer, som har sværest ved at anvende Selvbook, ofte har brug for, at Søren enten kan guide dem gennem processen trin for trin over telefonen eller sidde fysisk ved siden af dem og vise, hvordan Selvbook virker. Herefter kan borgeren selv booke nogle gange med støtte fra Søren. Helt overordnet synes Søren, at det er problematisk, at man med den øgede digitalisering af den offentlige sektor ikke får udarbejdet tilstrækkeligt med løsninger og hjælpemuligheder for de borgere, som forsat har brug for det personlige møde.

7.1.2. Ledige borgere skal selv kunne navigere i det offentlige system

Fagforeningsrådgiveren Søren fortæller, at den øgede offentlige digitalisering stiller større krav til, at borgerne selv kan navigere rundt i den myndighedsinddelte offentlige sektor. Selvbook er blot et

⁹⁶ Digitaliseringsstyrelsen og KL 2017:15.

⁹⁷ Transskriberingsnotat, s. 62.

af mange eksempler på et digitalt selvbetjeningssystem, som er blevet borgerens indgang til det offentlige system. Det forudsætter, at borgerne selv kan gennemskue, hvordan de forskellige digitale til- og fravalg er indbyrdes afhængige i Selvbook, og at de ved, hvilke valg der skal foretages. Søren uddyber: *"Jeg har et helt konkret eksempel i dag (...) hvor vi kan vælge mellem (...) på sygedagpenge hedder det en 'opfølgningssamtale' (...) det kan også hedde 'en anden samtale' og det også kan hedde en 'jobsamtale' (...) og så ved jeg ikke, om der er flere samtaler (...) men bare inden for sygedagpenge (...) der skal vi først vælge den rigtige sagsbehandler blandt mange (...) så skal vi bagefter vælge, om den her opfølgningssamtale skal være telefonisk, personlig eller anden kontakt (...) men i bund og grund så lægger det sådan rimelig fast i loven (...) så hvorfor skal vores medlem have muligheden for at vælge en telefonisk samtale, når man skal til personlig samtale? Det forvirrer dem jo kun yderligere".⁹⁸*

Sørens fortælling er et eksempel på, hvordan offentlige digitale selvbetjeningssystemer bliver endnu mere udfordrende for borgerne, når de samtidig selv skal navigere i den offentlige sektor som f.eks. jobcenteret. Selvbook bliver for flere af de interviewede borgere en uoverskuelig opgave, da selvbooking forudsætter, at borgerne har en forudgående forståelse af begreber som "opfølgningssamtale", "en anden samtale" eller "jobsamtale" og viden om, hvorvidt samtalen skal foregå "personligt", "telefonisk" eller ved "anden kontakt".⁹⁹ Der stilles altså ikke kun krav om, at de ledige borgere kan begå sig digitalt, men også at de selv kan navigere rundt i den offentlige sektor.

7.2. Borgernes anvendelse af Selvbook i praksis

I det følgende bliver det belyst, hvordan borgerne anvender Selvbook i praksis, og hvilken digital, social og kulturel kapital, som borgerne gør brug af, jf. kapitel 3.

7.2.1. Nemt for borgere med gode digitale kompetencer

Der er stor forskel på de interviewede borgeres digitale kapital og dermed også forskel på, i hvilken grad de finder Selvbook anvendeligt, og hvilke fordele de oplever.

Selvom Maja er langtidssygemeldt, har hun tidligere haft flere kontorjobs og er derfor ganske godt bekendt med forskellige digitale systemer. Dette afspejler sig i Majas oplevelse af Selvbook: *"(...) faktisk, hvis jeg skal være helt ærlig, så syntes jeg, det var utroligt nemt [at selvbooke] (...) jeg syntes egentlig bare, at det var at følge det, der stod, og trykke der hvor man skulle trykke".¹⁰⁰*

Maja uddyber i sit interview, at hun grundet sin arbejdsskade har fået nogle kognitive vanskeligheder, og derfor er hun rigtig glad for den fleksibilitet, som Selvbook giver hende i mødet med jobcenteret:

"Jeg har nogle kognitive vanskeligheder, så for mig er rarere at se det på skrift, så jeg selv kan sidde og vælge frem for, at en sagsbehandler på telefon siger en masse datoer til mig! Så jeg synes, det

⁹⁸ Transskriberingsnotat, s. 45.

⁹⁹ Se også Digitaliseringsstyrelsen og KL 2017:16.

¹⁰⁰ Transskriberingsnotat, s. 69.

har været et rigtig godt initiativ, og det gør også, at der ikke er så mange misforståelser og så meget tidsspild, hvis jeg f.eks. får en indkaldelse til en eller anden undersøgelse, så skulle jeg jo tidligere ringe til jobcenteret og sige, at 'jeg kan ikke den dag, kan vi finde en ny'".¹⁰¹

Trine er ligesom Maja langtidssygemeldt, og Trine synes også, at Selvbook er nemt at anvende i praksis. Trine fremhæver ligeledes, at hun er rigtig glad for den fleksibilitet, som Selvbook tilbyder, og at det er blevet nemmere for hende at tilrettelægge hendes hverdag med de mange forskellige former for behandling, som Trine modtager på grund af hendes sygdom. Trine har også tidligere været ansat på et kontor, og det er tydeligt, at både Trine og Maja har opbygget nogle gode digitale færdigheder i deres tidligere jobs. Disse færdigheder gør de nu brug af for at få adgang til de forbedrede livsmuligheder, som Selvbook giver i form af mere fleksibilitet i hverdagen og mulighed for selv at tilrettelægge møder med jobcenteret.

7.2.2. Begrænset sprog og læsefærdigheder er en barriere

Som det fremgik af kapitel 3 er borgerens digitale kapital i den online verden gensidigt forbundet med og afhængig af borgernes andre kapitalformer i den analoge verden som f.eks. kulturel og social kapital. Af empirien fremgår det også tydeligt, hvordan borgernes kulturelle kapital, f.eks. gode sprogevner, har betydning for borgernes anvendelse af Selvbook. Dette kommer bl.a. til udtryk under interviewet med italienske Anna: *"(...) det er selvfølgelig sproget, som jeg ikke rigtig forstår, og så er jeg bange for, hvis jeg laver noget forkert, fordi mit sprog (...) ikke er så godt".¹⁰²* Anna skriver og læser ikke dansk, hvilket udgør en markant barriere for hendes brug af Selvbook. Derfor fortæller Anna, at hun er afhængig af hjælp fra hendes børn, når hun skal selvbooke.

At den øgede digitalisering af den offentlige sektor stiller nye krav til ledige borgeres sprog og læsefærdigheder er også en problemstilling, som fagforeningsrådgiveren Søren har bemærket blandt fagforeningens medlemmer: *"Det helt evidente er sprog (...) altså vi har mange her i [fagforeningen], som ikke taler et godt dansk og ikke læser et godt dansk og ikke skriver et godt dansk (...). Det er også en overraskelse for mig selv, men der er faktisk også en stor del af vores medlemmer, som er ordblinde (...) de har simpelthen ikke kompetencerne til at kunne booke sådan en tid, fordi det flyder sammen for dem (...) de er skide gode til at mure en væg op eller stå ved en maskine eller grave vores brønde og gå med skrald og alt muligt andet, men det der med skole har aldrig sagt dem noget. De har altså ikke kompetencerne til at gå ind og booke, og det kan både være, fordi de er ordblinde, men også fordi de simpelthen aldrig har lært at læse og skrive ordentligt (...) helt basalt".¹⁰³*

Der er altså flere af fagforeningens medlemmer, som bliver reduceret til ressourcetsvage borgere i mødet med de digitale systemer, fordi de ikke har en tilstrækkelig kulturel kapital (gode sprogevner) til at kunne navigere i den online verden.

¹⁰¹ Transskriberingsnotat, s. 41.

¹⁰² Transskriberingsnotat, s. 56.

¹⁰³ Transskriberingsnotat, s. 46.

7.2.3. Borgere med svage digitale færdigheder bliver afhængige af deres netværk

Det er kendetegnende for de interviewede ledige borgere, som har svært ved at anvende Selvbook, at de får hjælp fra deres netværk. Dette viser, hvordan borgerens sociale kapital (netværk) påvirker deres digitale kapital, ligesom det tydeliggør, hvordan borgere med manglende digital kapital kan kompensere herfor ved at selvom lovforslaget blev gennemført som tiltænkt, blev t gøre brug af deres sociale kapital, jf. kapitel 3. Udover italienske Anna, der som allerede beskrevet får hjælp af bl.a. hendes børn, er der i empirien flere andre eksempler på, at borgere med svage digitale færdigheder er afhængige af deres netværk. Det gælder f.eks. de øvrige fagforeningsmedlemmer, som kommer til fagforeningsrådgiveren Søren, fordi de er afhængige af hans hjælp for at kunne navigere i den digitale offentlige sektor.

Den langtidsledige Christian er endnu et eksempel. Som Christian fortalte i kapitel 7.1., havde han fra starten oplyst, at han havde brug for at sidde fysisk ved siden af en person, som kunne guide ham igennem de forskellige trin i selvbookingsprocessen. Da Christians sagsbehandler på jobcenteret umiddelbart ikke havde mulighed for at tilbyde Christian denne hjælp, henvendte han sig i stedet til Karina, som er kæreste med Christians kammerat. Karina er selv langtidsledig og er derfor ganske godt bekendt med Selvbook. Christian fortæller: *"Karina viste det så og sagde 'nu kan vi bare sidde og booke, og så sletter man den jo bare igen' (...) og det prøvede jeg så, og så bliver man jo fortrolig med det, ik (...) havde jeg ikke fået hendes hjælp, så havde jeg måske siddet og lavet nogle fejl, der havde kostet i sidste ende (...) men altså det var jo ikke 'systemet' der hjalp mig, det måtte jeg jo få en fremmed til".*¹⁰⁴

Af empirien er der således flere eksempler på, hvordan borgere med svage digitale færdigheder kompenserer herfor ved at inddrage deres sociale netværk. Dette tydeliggør, hvordan borgere med manglende digital kapital bliver afhængige af deres sociale kapital i den analoge verden for at kunne begå sig i en digital offentlig sektor, jf. kapitel 3.

7.3. Digitalisering kan øge digitalt udsatte borgeres udsathed

Som det fremgår af kapitel 6.2, kan borgere blive sanktioneret i deres offentlige ydelse, hvis de ikke får selvbooket rettidigt. Selvom ingen af de interviewede ledige borgere var blevet sanktioneret på grund af manglende selvbooking, er det alligevel noget, som påvirker dem. Det fortæller den langtidsledige Trine om: *"Det er meget stressende (...) fordi man hele tiden har det der økonomiske hængende over hovedet, og i forvejen er det ekstremt stressende at være i det her system".*¹⁰⁵ Trine uddyber, at hun som modtager af offentlige ydelser i forvejen er i en økonomisk udsat situation, og at det vil det gøre hendes økonomiske situation endnu mere udsat, hvis hun bliver trukket i sin ydelse f.eks. på grund af manglende selvbooking. Helt konkret fortæller Trine, at hun ikke vil være i stand til at betale sine regninger, og at en økonomisk sanktion derfor vil medføre et økonomisk efterslæb.

¹⁰⁴ Transskriberingsnotat, s. 65.

¹⁰⁵ Transskriberingsnotat, s. 53.

Ligeledes fortæller den langtidsledige Christian, at han heller ikke vil være i stand til at betale sine regninger, hvis han blev sanktioneret i sin ydelse pga. manglende selvbooking, da "*der er i forvejen ikke mange penge, når man er på offentlig forsørgelse*".¹⁰⁶ I empirien er der altså flere eksempler på, hvordan øget offentlig digitalisering kan forøge udsathedens for digitalt udsatte borgere i mødet med den digitale offentlige sektor, jf. kapitel 3.

At ledige borgere kan blive sanktioneret for manglende selvbooking, får også fagforeningsrådgiveren Søren til at konkludere, at udviklingen af den digitale sektor har taget overhånd. At sanktionere borgerne for manglende selvbooking er ganske enkelt ikke hensigtsmæssigt eller gennemtænkt, mener Søren: "*(...) jeg synes det er uhørt, at man (...) ruller så stort et system ud, som nogle [borgere] ikke kan finde ud af at bruge, og så får det betydning for deres sikringsydelse (...) i dette tilfælde er det sygedagpenge, men også deres forsørgelsesydelse (...) kontanthjælp osv. Det synes jeg, er helt ude af proportioner, at hammeren falder, fordi det er noget man (...) som borger ikke kan finde ud af*".¹⁰⁷

7.4. Delkonklusion

Det fremgår af de gennemførte interviews med ledige borgere, at de bliver mødt af helt nye krav i mødet med den offentlige digitale sektor, hvor de både skal tillære sig nye digitale processer og navigere i den myndighedsopdelte offentlige sektor. Samtidig er der begrænsede muligheder for at få hjælp til at lære og forstå de nye digitale processer. Det betyder, at digitaliseringen bliver en psykisk byrde for de digitalt udsatte borgere, som samtidig bliver afhængige af deres netværk. Ud fra disse interviews er det tydeligt, hvordan borgere med lav digital kapital forsøger at kompensere herfor ved at gøre brug af deres sociale kapital og inddrage deres netværk i mødet med den digitale offentlige sektor. Samtidig er den øgede digitalisering med til at reproducere og danne nye former for social ulighed i samfundet, hvor f.eks. borgere med mange års arbejdserfaring bliver reduceret til ressourcetsvage borgere i mødet med det digitale offentlige system.

¹⁰⁶ Transskriberingsnotat, s. 65.

¹⁰⁷ Transskriberingsnotat, s. 49.

8. Sagsbehandlingernes erfaringer med Selvbook

I dette kapitel belyses sagsbehandlingernes erfaringer med Selvbook. Kapitlet er baseret på et mindre forskningsprojekt udarbejdet i forbindelse afslutningen af en masteruddannelse i ledelse på CBS i januar 2022. Forskningsprojektet indeholder bl.a. interviews med tre sagsbehandlere i et jobcenter. Indledningsvis belyses sagsbehandlingernes syn på baggrunden for indførelse af Selvbook og borgernes muligheder for anvende Selvbook. Herefter ses der nærmere på sagsbehandlingernes oplevelser af reglerne om sanktionering og fritagelse for anvendelse af systemet. Til sidst bliver sagsbehandlingernes egne udfordringer med obligatorisk Selvbook undersøgt, og hvordan systemet påvirker relationen mellem sagsbehandler og borger.

Kapitlet indeholder – ligesom kapitel 7 om borgernes erfaringer med Selvbook – alene en kortere delkonklusion, da de retssikkerhedsmæssige vurderinger og konklusioner er at finde i kapitel 9.

8.1. Formålet med Selvbook og borgerens mulighed for øget selvbestemmelse

Som det fremgår af kapitel 6, skete der i januar 2021 en væsentlig udvidelse af de grupper, som har pligt til selv at booke samtaler på jobcenteret digitalt. De interviewede sagsbehandlere fortæller imidlertid, at Selvbook ikke har været anvendt i en periode under Covid-19 epidemien. Det skyldes, at der primært har været afholdt telefonmøder, hvilket borgerne ikke har adgang til selv at booke. Både under Covid-19 epidemien og inden indførelsen af Selvbook var det sagsbehandlingernes opgave at indkalde borgere til samtale. Det skete som regel ved, at sagsbehandleren aftalte en ny tid direkte med borgeren fra gang til gang, eller ved at sagsbehandleren skriftligt indkaldte borgeren. Dette var en arbejdsgang, som samtlige interviewede sagsbehandlere var ganske godt tilfredse med, da de herved havde mulighed for selv at styre deres kalender. Sagsbehandleren Kenneth beretter om, hvad han umiddelbart tænker var formålet med den ændrede procedure:

“ (...) jeg ved egentligt ikke helt, hvad baggrunden er for, at man indførte dét [Selvbook] (...) det er noget med (...) at det skal være fleksibelt, så borgerne kan booke en tid, der passer ind i deres hverdag (...) og så selvfølgelig i forhold til os medarbejdere, der skulle det jo også give en besparelse i arbejdsomkostningen, at vi ikke skal indkalde [borgerne]”.¹⁰⁸

Ifølge Kenneth har det overordnede formål med Selvbook således været todelt; dels skal Selvbook effektivisere sagsbehandlingernes arbejde, dels skal Selvbook være en fleksibel løsning for borgerne i mødet med jobcenteret. Denne anskuelse er i overensstemmelse med det todelte formål med Selvbook, der som nævnt i kapitel 6.4 opstod under implementeringen af lovgivningen. Det er dog – ligesom de ledige borgere selv fremhæver i kapitel 7.2.1 – særligt fleksibiliteten ved Selvbook, der er fokus på blandt sagsbehandlerne. Både sagsbehandleren Sanne og hendes kollega fra jobcenteret, Kenneth, arbejder bl.a. med borgere, der er på sygedagpenge, og som derfor er helt eller delvist sygemeldt fra arbejdsmarkedet. Det er en borgergruppe, forklarer Sanne, som har brug for en vis

¹⁰⁸ Transskriberingsnotat, s. 34.

form for fleksibilitet i mødet med jobcenteret, både af hensyn til genoptræning eller anden form for behandling, men også af hensyn til, at deres hverdag kan være præget af forskellige udfordringer grundet sygdom. De hensyn kan imødekommes ved, at borgerne kan selvbooke og dermed selv bestemme tidspunktet for deres samtaler på jobcenteret. Som det blev belyst i kapitel 6.1, var hensigten med Selvbook ifølge lovgivningen netop at give borgerne en oplevelse af selvbestemmelse og medansvar i mødet med jobcenteret, og Sanne fortæller, at muligheden for, at borgerne kan tilpasse samtalerne efter deres egen hverdag for flere borgere har resulteret i en oplevelse af selvbestemmelse og indflydelse på eget forløb hos jobcenteret, ligesom det har reduceret følelsen af *"(...) at være sådan en brik i systemet, hvor; 'nu skal du møde her og her, du har ikke noget valg"*.¹⁰⁹ Det er altså sagsbehandlernes erfaring, at der er en lang række fordele ved Selvbook, hvor fleksibiliteten og hensynet til borgernes hverdag, er de mest fremtrædende. Hertil tilføjer sagsbehandleren Birthe, at det for *"(...) dem, der er i færd med alt muligt, hvor vi har en meget lille rolle, og hvor vi ikke skal hjælpe dem særligt meget, fordi de er selvkørende, da er det jo en luksus eller i hvert fald en positiv ting selv at kan bestemme, hvornår man skal deltage i et møde her"*.¹¹⁰

8.2. Nogle borgere er dog udfordret af obligatorisk selvbooking

Selvom sagsbehandlerne fortæller, at deres borgere helt overordnet er ganske glade for Selvbook, fortæller de samtidig, at der er visse borgergrupper, som har rigtig svært ved at anvende systemet i praksis. Sagsbehandleren Birthe beretter bl.a. om, at hun har borgere, som lever et liv på kanten af samfundet, og som ikke har været tilknyttet arbejdsmarkedet i mange år, og det er hendes erfaring, at disse borgere er ganske udfordret af obligatorisk selvbooking: *"(...) dem der er længst fra arbejdsmarkedet (...) de kan have svært ved Selvbook (...) også dem som (...) er langt fra det almindelige hverdagsliv. Der er også folk, som er hjemløse, der simpelthen ikke har mulighed for at selvbooke (...) det skal de i udgangspunktet, fordi man har mulighed for at låne en computer, men så bliver det meget omstændigt at skulle booke sin aftale"*.¹¹¹

Birthe fortæller således, at der blandt hendes borgere er stor forskel i deres forudsætninger for at anvende og tilgå Selvbook. Birthe uddyber i sit interview, at sprogbarrierer og kulturforskelle også har betydning for borgernes forudsætninger for at anvende Selvbook.

Sagsbehandleren Sanne uddyber: *"(...) sprog kan være en udfordring, fordi hvor er det lige (...) der står, 'sådan her skal du selvbooke din samtale' (...) så synes jeg ofte også, at det sådan lidt ældre borgere (...) der har lidt svært ved at skulle gå ind på Jobnet"*.¹¹² Senere i interviewet kommer Sanne med endnu et eksempel på borgere, der har svært ved at anvende Selvbook: *"(...) jeg havde en gruppe af borgere (...) som ikke har så meget uddannelse (...) og som står lidt mere uden for*

¹⁰⁹ Transskriberingsnotat, s. 18.

¹¹⁰ Transskriberingsnotat, s. 4.

¹¹¹ Transskriberingsnotat, s. 3.

¹¹² Transskriberingsnotat, s. 24.

samfundet (...) de har ofte deres mænd eller børn til at hjælpe (...) altså dét er sådan lidt en tungere gruppe".¹¹³

Sanne og Birthe bidrager altså til en fælles fortælling om, at borgernes forudsætninger for at anvende Selvbook (digital kapital) bl.a. er afhængig af borgernes sprog og uddannelsesnivea (kulturel kapital) og deres muligheder for at få hjælp fra familie og netværk (social kapital). Dette viser, hvordan ledige borgeres sociale og kulturelle kapital indvirker på borgernes digitale kapital, og hvordan ledige borgeres digitale kapital er afhængig af borgernes andre kapitalformer i mødet med den offentlige digitale sektor, jf. kapitel 3. Samtidig tilføjer de to sagsbehandlere, at det ofte er borgere, der kan betegnes som ressourcetsvage i den analoge verden, som også har svært ved at begå sig i den digitale verden.

Udover disse mere generelle problemstillinger, som kan udfordre ledige borgeres anvendelse af Selvbook, fortæller sagsbehandleren Kenneth, at de allermest ressourcetsvage borgere, som han har i forløb, er blevet yderligere udfordret i deres aktuelle livssituation, efter de er blevet pålagt ansvaret for at booke deres samtaler med jobcenteret. Ifølge Kenneth kan det virke en smule paradoksalt, at dette ansvar pålægges en borgergruppe i samfundet, som i forvejen har svært ved at tage ansvar for deres eget liv. Denne ekstra 'byrde' kan forværre visse ressourcetsvage borgeres situation, uddyber Kenneth: *"(...) den borgergruppe vi har, er jo typisk sygemeldt af psykiske årsager (...) det kan være stress, det kan være belastningsreaktioner [eller] det kan være alvorlige psykiske lidelser. Der er det tit det her med 'åh nej, så er ansvaret lagt over på mig. Nu er det mig, der skal huske at bestille en tid, og hvad sker der, hvis jeg glemmer det?' så får de ligesom også sådan nogle katastrofetanker oveni (...) og det kan de slet ikke overskue".¹¹⁴*

Det er også sagsbehandleren Sannes erfaring, at det kan stresser de mest ressourcetsvage borgere, at de selv er blevet pålagt ansvaret for at booke deres samtaler på jobcenteret. Det kan potentielt medføre, at disse borgere *"kommer endnu længere fra arbejdsmarkedet, eller at de får det endnu dårligere (...) fordi de har den her stressfaktor hængende over hovedet".¹¹⁵* Den stress, der ifølge Kenneth og Sanne særligt rammer de mest ressourcetsvage borgere, kan altså både forværre borgernes aktuelle livssituation og deres muligheder for at komme tilbage på arbejdsmarkedet og dermed også potentielt øge borgernes udsathed. Selvbook og den øgede digitalisering kan således være med til at forøge social ulighed i samfundet, jf. kapitel 3.

8.3. Det giver ikke mening at sanktionere borgerne

Som det fremgår af kapitel 5.1, kan det have alvorlige konsekvenser for borgerne, hvis de ikke rettidigt har booket en samtale på jobcenteret, da de i så fald kan "sanktioneres" ved fradrag i deres ydelse. Det er helt generelt for de interviewede sagsbehandlere, at de ikke kan forstå baggrunden

¹¹³ Transskriberingsnotat, s. 25.

¹¹⁴ Transskriberingsnotat, s. 35.

¹¹⁵ Transskriberingsnotat, s. 32.

for, at borgerne skal sanktioneres. Det fremgår bl.a. af interviewet med sagsbehandleren Sanne: *" (...) jeg forstår ikke formålet med at straffe borgerne eller sanktionere borgerne, hvis de ikke får det gjort [booket en samtale rettidigt], fordi det er jo nødvendigvis ikke (...) et udtryk for, at man ikke vil deltage (...) det er jo noget andet, hvis man kontinuerligt ikke møder til samtaler eller ikke følger sin behandling".*¹¹⁶

Det er Sannes erfaring, at der er forskel på, om borgeren *ikke har fået booket* tid til en samtale, eller om borgeren *udebliver* fra en booket samtale, og den sondring mener Sanne ikke, at reglerne om sanktionering afspejler. Hvis en borger udebliver fra en allerede booket samtale, kan det – særligt i gentagelsestilfælde – være et udtryk for ugidelighed eller manglende samarbejdsvillighed, mener Sanne, men det er nødvendigvis ikke tilfældet, hvis borgeren ikke har fået booket en tid til en samtale: *"altså man umyndiggør folk lidt ved at sige; 'hvis du ikke kan finde ud af at selvbooke, så trækker vi dig i din ydelse', for jeg tror, der kan være mange grunde til, at [borgeren] ikke får booket samtalen".*¹¹⁷

Samtidig mener de interviewede sagsbehandlere, at der ikke er proportionalitet mellem sanktion og forseelse, hvis de skal sanktionere borgerne alene på grund af manglende selvbooking. Det får bl.a. Sanne til at omgå denne regel ved i videst muligt omfang at anvende alternative løsninger: *" (...) hvis samtalen ikke er blevet booket (...) så har jeg bare sendt dem en indkaldelse til samtale, og så er de bare mødt op til den (...) det er jo ikke fordi, at de ikke har villet medvirke".*¹¹⁸ Sanne konkretiserer, at det for hende simpelthen ikke giver mening at sanktionere borgerne for manglende selvbooking, og derfor indkalder hun selv borgeren til en samtale, hvis fristen er overskredet.

8.4. Rigide regler om fritagelse fra obligatorisk selvbooking

Det er dog ikke kun reglerne om sanktionering, som de interviewede sagsbehandlere har svært ved at se formålet med. De synes også, at reglerne om fritagelse fra obligatorisk anvendelse af Selvbook er rigide. Som det fremgår af kapitel 5.1, har sagsbehandlerne forholdsvis begrænsede muligheder for at fritage borgere fra obligatorisk selvbooking, og når det kan ske, kræver det i praksis en omfangsrig dokumentation. Den eneste af de interviewede sagsbehandlere, som *officielt* har fritaget borgere fra Selvbook, er sagsbehandleren Birthe: *"Det er rigtigt, at vi kan fritage folk (...) de synshandicappede kan fritages f.eks., men det er nogle lidt rigide regler, og der skal nogle gange lidt meget dokumentation til (...) jeg har også fritaget folk, som bor på herberg (...) og så har jeg fritaget folk, som har kognitive vanskeligheder".*¹¹⁹

I vejledningen for obligatorisk selvbooking er der eksempler på borgergrupper, som kan fritages for selvbooking, hvilket f.eks. kan være borgere med meget ringe it-kundskaber, betydelige sproglige barrierer bestående i manglende beherskelse af dansk, eller hvis vedkommende har en betydelig

¹¹⁶ Transskriberingsnotat, s. 21.

¹¹⁷ Transskriberingsnotat, s. 31.

¹¹⁸ Transskriberingsnotat, s. 25.

¹¹⁹ Transskriberingsnotat, s. 6.

fysisk, kognitiv eller psykisk funktionsnedsættelse.¹²⁰ Det er også borgere indenfor disse grupper, som Birthe officielt har fritaget fra Selvbook, men som Birthe påpeger, kræver det en del dokumentation at kunne fritage. Hertil uddyber Birthe, at netop den meget dokumentation betyder, at hun nogle gange laver sine egne løsninger og blot aftaler et nyt tidspunkt med borgeren fra gang til gang uden, at borgeren officielt er fritaget fra Selvbook.

Sagsbehandleren Sanne fortæller, at hun ligesom Birthe finder reglerne om fritagelse alt for rigide, og det er hendes erfaring, at det også er den generelle opfattelse blandt hendes kollegaer: *"(...) mit indtryk er, at der er rimelig strenge krav til at blive fritaget fra Selvbook (...) man skal eksempelvis være fritaget fra e-Boks, eller man skal være meget syg, eller man skal være blind, og hvad ved jeg, for at kunne værre fritaget fra det (...) hvor jeg tænker, at dem, som bare tænker, at det er nemmere (...) der er jo ikke nogen mulighed for dem for at undgå reglerne (...) nu hvor du siger, at det er anonymt, så vil jeg så sige, at jeg tror selv, jeg omgår reglerne lidt på den måde, at jeg får simpelthen ikke skrevet ind, hvis de er fritaget for det (...) jeg booker den bare, fordi jeg synes, det er det nemmeste (...) jeg tror sådan set også, at det er ganske overordnet for hele min afdeling i hvert fald"*¹²¹

Både Sanne og Birthe bidrager således til en fælles fortælling om, at der er en række borgere, som de *uofficielt* fritager fra selvbooking, fordi reglerne – som Sanne senere uddyber i sit interview – kræver for meget dokumentation til, at de kan nå det i en travl hverdag, og fordi reglerne ikke tilgodeser de borgere, som måske blot har svært ved at anvende Selvbook, eller som finder det stressende, uden de nødvendigvis tilhører én af de specifikke grupper, som kan fritages. Samtidig fortæller Sanne, at hun oplever, at det for mange borgere er et stressmoment, at de skal selvbooke, og det burde efter hendes opfattelse være nok til, at borgeren skal kunne fritages fra Selvbook. Det er dog ikke kun af hensyn til borgerne, at sagsbehandlerne fritager, men også af hensyn til dem selv, hvilket bliver yderligere udfoldet i kapitel 8.5 nedenfor.

Ifølge de afviklede interviews er det således sagsbehandlerne erfaring, at muligheden for at fritage digitalt udsatte borgere, som der trods alt er tænkt ind i lovgivningen om obligatorisk anvendelse af Selvbook, ikke i tilstrækkelig grad er i overensstemmelse med gruppen af borgere med svage digitale færdigheder, som sagsbehandlerne møder i praksis. Det løser sagsbehandlerne ved at indgå uofficielle aftaler og lave uofficielle løsninger. Der er således noget, som tyder på, at de indtænkte løsninger for digitalt udsatte borgere ikke er tilstrækkelige i praksis.

8.5. For få ledige tider og sanktionerregler skaber dårligt samarbejde

Som det fremgår af kapitel 6.4, opstod der under implementeringen af den seneste lov om obligatorisk selvbooking et ekstra formål med Selvbook. Det handlede om at effektivisere sagsbehandlerne arbejdsgang med at indkalde borgerne til samtale. De interviewede

¹²⁰ Se kapitel 5.1.

¹²¹ Transskriberingsnotat, s. 32.

sagsbehandlere fortæller dog helt enstemmigt, at det passede dem ganske godt selv at indkalde deres borgere til samtaler, da herved selv havde mulighed for at planlægge og styre deres kalender. Samtidig fortæller sagsbehandlerne, at de ikke har erfaret nogen væsentlig tidsoptimering eller effektivisering af denne arbejdsgang efter indførelsen af obligatorisk selvbooking. For sagsbehandleren Kenneth har det nogle gange nærmest haft den modsatte effekt: *"Det [var] ikke noget problem for mig selv at indkalde og styre min kalender (...) det er faktisk mere et problem for mig, at der er alle de opringninger om, at folk ikke kan komme til at booke, fordi der ikke er tider nok, og alle de der tekniske problemer (...) vi har mange der ringer og (...) ikke kan booke en tid og ikke ved, hvordan de skal gøre det (...), og så bruger vi tid på det i stedet for, hvor jeg tænker, så kunne vi lige så godt bare have sendt et brev med det samme".*¹²²

Der er flere af sagsbehandlerne, som problematiserer, at Selvbook ikke altid har nok tilgængelige tider for borgerne indenfor de fastsatte tidsfrister, og at borgerne derfor alligevel kontakter sagsbehandlerne for at booke en ny tid. Ifølge sagsbehandleren Birthe gælder dette ikke alle borgere, da mange af borgerne får booket en ny tid på telefonen allerede på vej ud ad døren fra deres sidste samtale. Derimod er det efter Birthes erfaring ofte de mindre ressourcestærke borgere, som må ringe til sagsbehandlerne, fordi der ikke er flere tider: *"Det er ofte de mindst ressourcestærke [borgere] som kommer sidst, fordi [de] måske skal have hjælp til at benytte en computer (...) og de render så ind i det problem, at med den nye lovgivning, så kan man blive sanktioneret for ikke at booke i tide (...) og det skaber et rigtig dårligt samarbejde, fordi de skal ringe ind adskillige gange for [at høre], om de kan få en tid, og det kan de ikke, fordi det er obligatorisk at bruge Selvbook, så fristen bliver rykket tre dage, og det kan de så gøre et par gange".*¹²³ Dette er et eksempel på, at den øgede digitalisering af det offentlige system skaber en ulige adgang mellem borgerne til de ydelser, som den offentlige sektor tilbyder, jf. kapitel 3.

Det er også helt gennemgående for sagsbehandlerne fortællinger, at de modtager mange opkald fra borgere, som er udfordret af obligatorisk selvbooking, og derfor gentagne gange ikke får booket tids nok til, at der er ledige tider inden fristen. Det får efter sagsbehandlerne erfaring en negativ indvirkning på deres relation til borgerne og skaber et dårligt samarbejde, særligt i de tilfælde, hvor borgerne i henhold til reglerne skal sanktioneres for manglende selvbooking. Samtlige sagsbehandlere fortæller, at de derfor helst omgår reglerne om sanktionering. Sagsbehandleren Sanne tilføjer: *"(...) altså, i virkeligheden kan det jo godt fastholde folk i systemet, at man sanktionerer"*¹²⁴, fordi – uddyber Sanne – at borgerne vil miste incitamentet til at samarbejde med sagsbehandleren, hvilket vil have en negativ påvirkning af hele forløbet.

I de situationer, hvor borgerne gentagne gange ringer til sagsbehandlerne for at få tid til en samtale, vælger flere sagsbehandlere helt at omgå reglerne om obligatoriske selvbooking, fordi det i sidste ende også er den nemmeste løsning for dem selv, fortæller sagsbehandleren Birthe: *"(...) hvis du*

¹²² Transskriberingsnotat, s. 36.

¹²³ Transskriberingsnotat, s. 5.

¹²⁴ Transskriberingsnotat, s. 31.

forholder dig til reglerne, så er der nogen, jeg har fritaget simpelthen for at lette det (...) det ville ellers resultere i rigtigt mange opkald hertil og et dårligt samarbejde, og jeg har brug for et fornuftigt samarbejde med de borgere, jeg har med at gøre".¹²⁵ Hertil tilføjer de andre sagsbehandlere, at de også booker en tid direkte med borgeren, hvis det er nemmest for dem selv i situationen. Af empirien fremgår det således, at sagsbehandlerne både vælger at omgå reglerne om obligatorisk selvbooking i situationer, når det er nemmest for borgeren, og når det er nemmest for sagsbehandleren selv.

8.6. Delkonklusion

Det fremgår af de gennemførte interviews med sagsbehandlere fra et jobcenter, at det er deres erfaring, at den fleksibilitet, der følger af obligatorisk selvbooking, kan afføde en oplevelse af selvbestemmelse og medansvar blandt de ledige borgere, som anvender Selvbook. Der er dog stor forskel på borgernes digitale forudsætninger for at selvbooke, hvor særligt borgere med svage digitale færdigheder ikke altid får booket de ledige tider i Selvbook inden tidsfristen. Disse borgere ringer i stedet til sagsbehandlerne for at booke en samtale. Der er generel enighed blandt de interviewede sagsbehandlere om, at Selvbook ikke har medført den tidsoptimering, som ifølge dem også har været et formål med obligatorisk selvbooking. Samtidig oplever sagsbehandlerne, at der ikke er fuld overensstemmelse mellem gruppen af borgere, som har *pligt* til at anvende Selvbook, og gruppen af borgere der reelt *kan* anvende systemet. Reglerne om fritagelse for obligatorisk anvendelse af Selvbook og sanktionering ved manglende selvbooking opleves som rigide, og sagsbehandlerne omgår reglerne, når det kan tilgodese borgeren eller dem selv.

¹²⁵ Transskriberingsnotat, s. 7.

9. Retssikkerhed ved anvendelse af Selvbook

På baggrund af de gennemførte interviews med ledige borgere og sagsbehandlere i kapitel 7 og 8, ses der i dette kapitel på de retssikkerhedsmæssige konsekvenser ved borgernes anvendelse af Selvbook og fritagelsesordningen. Herefter ses der kort på samspillet mellem borgerens digitale pligter, inden kapitlet afsluttes med vurdering og anbefalinger.

9.1. Vilkårlig retssikkerhed for to ud af tre grupper

Der er borgere, der oplever Selvbook som en rigtig god service og har let ved at anvende systemet. Disse borgere oplever typisk ikke retssikkerhedsmæssige forringelser ved at overgå til digital selvbetjening, men de kan naturligvis – ligesom i den analoge verden – blive mødt med f.eks. manglende eller vildledende vejledning, som kan have en negativ konsekvens for deres retsstilling. Hertil kommer, at hvis der opstår fejl og u hensigtsmæssigheder i systemet, vil dette i sagens natur kunne få betydning for rigtig mange borgere.

Der er også borgere, som har vanskeligt ved at anvende Selvbook. Dette er ikke overraskende, da op til en fjerdedel af den voksne befolkning kan være digitalt udsatte.¹²⁶ Det skal dog også ses i lyset af, at anvendelsen af Selvbook er noget mere vanskelig, end det umiddelbart ser ud til i f.eks. instruktioner på kommunernes hjemmesider. Dette skyldes, at borgerne – i hvert fald nogle steder – også skal kunne navigere i jobcenteret som system og f.eks. vælge sagsbehandler og samtaletype, hvoraf sidstnævnte er afhængig af lovgivningen for de enkelte ledighedsgrupper. Udbredelsen af Selvbook er da også meget forskellig med en forholdsvis høj, men dog varieret udbredelse for dagpengemodtagere, og en væsentlig lavere udbredelse for borgere, som er længere væk fra arbejdsmarkedet og har selvbooket i kortere tid.

Manglende kompetencer til at anvende Selvbook kan få konsekvenser i forhold til både borgernes muligheder for at få hjælp til at komme i arbejde og i forhold til at undgå "sanktionering" ved manglende selvbookning inden de fastsatte frister. Det vil med andre ord sige, at borgerne både kan gå glip af en ydelse, som de skal tilbydes efter loven, og at de kan risikere at blive "sanktioneret", fordi de ikke kan opfylde en forpligtelse, som loven har pålagt dem.

Selvom borgere med manglende digitale kompetencer efterspørger personlig hjælp og træning, henvises de ifølge de gennemførte interviews til pjecer og hjemmesider. Nogle af dem får i stedet hjælp fra deres netværk, som de derved bliver afhængige af.

Borgerne kan på baggrund af de indhentede data i denne rapport inddeles i tre forskellige retssikkerhedsgrupper:

¹²⁶ Se kapitel 4.5.



Borgere der selv – eller med de eksisterende tilbud om hjælp og vejledning – er i stand til at anvende det digitale system og dermed kan modtage de ydelser, som de er berettigede til, og opfylde de forpligtelser, som er blevet dem pålagt.



Borgere med svage digitale kompetencer, der – uanset de eksisterende tilbud om hjælp og vejledning – er afhængige af hjælp fra deres netværk til at anvende Selvbook, men som derved også lægger deres retssikkerhed i hænderne på disse personer.



Borgere med svage digitale kompetencer, for hvem de eksisterende tilbud om hjælp og vejledning er utilstrækkelige, og som på grund af lav social kapital (manglende netværk) står alene og uden reel mulighed for at varetage deres retssikkerhed i den digitale proces.

Sagsbehandlerne på jobcenteret ser ud til at være opmærksomme på *gruppe 3*, der utvivlsomt er værst stillet retssikkerhedsmæssigt. Sagsbehandlerne oplever manglende proportionalitet mellem disse borgeres manglende selvbookning og den sanktion, som de derved kan blive udsat for, ligesom de er nervøse for, at borgernes situation vil blive forværret. Derfor er der også eksempler på, at sagsbehandlerne omgår reglerne for at hjælpe borgerne. Det betyder dog samtidig, at borgernes retsstilling bliver afhængig af sagsbehandlernes subjektive vurderinger og deres villighed til at omgå reglerne med de eventuelle ansættelsesmæssige følger, som dette vil kunne få for sagsbehandlerne. Samtidig kan hjælpen forsvinde, når borgeren får tildelt en ny sagsbehandler. Borgernes retssikkerhed bliver således præget af en høj grad af vilkårlighed.

Sagsbehandlerne ser derimod ikke ud til at være særlig opmærksomme på borgerne i *gruppe 2*, hvilket formentlig hænger sammen med, at der trods alt – i hvert fald i et vist omfang – sker bookning i Selvbook, og at borgernes digitale udfordringer derfor ikke kommer tydeligt frem. Også her er borgernes retssikkerhed dog præget af en vis vilkårlighed, da de lægger deres retssikkerhed i hænderne på andre personer i deres netværk, der også kan møde udfordringer enten digitalt eller i navigationen i jobcenterets system, ligesom der kan være situationer, hvor netværkspersonerne ikke har mulighed for at stå til rådighed i nødvendigt omfang.

Borgerne i *gruppe 1* har gode forudsætninger for at begå sig i Selvbook. Det får desværre den negative konsekvens for borgerne i de øvrige grupper, at det bliver sværere for dem at finde ledige tider i systemet, når de hurtigt bliver taget af borgerne i gruppe 1. Det betyder, at borgerne i gruppe 2 og 3 bliver nødt til at ringe flere gange til sagsbehandlerne for at spørge til nye ledige tider, hvilket ifølge sagsbehandlerne skaber et dårligt samarbejde, særligt hvis det ender med en sanktionering for manglende selvbookning. Disse ekstra forhindringer for selvbookning og den eventuelle påvirkning af relationen mellem borger og sagsbehandler må således anses for at være en yderligere barriere for de digitalt udsatte borgeres retssikkerhed.

9.2. Fritagelse fra pligten til at anvende Selvbook

Som nævnt i kapitel 5.1 kan jobcenteret efter anmodning fritage borgere fra pligten til digital selvbookning, når det vurderes, at det er uforholdsmæssigt svært eller umuligt for borgeren at selvbooke på grund af meget ringe it-kundskaber, betydelige sproglige barrierer bestående i manglende beherskelse af dansk, eller hvis vedkommende har en betydelig fysisk, kognitiv eller psykisk funktionsnedsættelse. Derudover kan borgere blive fritaget, hvis afholdelse af jobsamtale er betinget af særlige lokaliteter, f.eks. et kørestolsvenligt lokale, eller der skal anvendes tolk.

Fritagelsesprocessen opleves dog som noget tung af sagsbehandlerne, som mener, at det kræver meget dokumentation at kunne fritage. Hertil kommer, at fritagelsesreglerne ikke omfatter borgere, som alene har svært ved at anvende Selvbook eller f.eks. finder systemet stressende, uden de nødvendigvis tilhører en fritagelsesgruppe. Der er derfor sagsbehandlere, som omgår reglerne og uofficielt fritager borgere ved i stedet selv at indkalde dem.

Selvom sagsbehandlerne i bedste mening prøver at hjælpe digitalt udsatte borgere og forbedre deres retsstilling, skaber det som nævnt i kapitel 9.1 ovenfor en vilkårlig retssikkerhed for borgerne. Samtidig kan det være medvirkende til, at der ikke kommer tilstrækkelig opmærksomhed på de generelle udfordringer ved fritagelsesordningerne i forhold til f.eks. den omfattede personkreds og dokumentationskrav mv. Ændringer af sådanne forhold vil kunne komme langt flere borgere til gavn og samtidig gøre deres retssikkerhed mindre vilkårlig.

9.3. Samspil med andre digitale pligter

Der er ikke kun fritagelsesregler for digitale selvbetjeningssystemer som Selvbook, men også for modtagelse af digital post fra offentlige myndigheder. Fritagelse for digital post kan ske, hvis man ikke er i stand til at modtage posten digitalt og samtidig er omfattet af mindst et af de fastsatte fritagelseskriterier.¹²⁷ En fritagelse fra Digital Post gælder dog ikke for andre offentlige digitale selvbetjeningsløsninger. Hvis der ønskes fritagelse for sådanne løsninger, herunder Selvbook, skal borgeren ansøge om fritagelse for hvert enkelt system hos de myndigheder, som er ansvarlige for

¹²⁷ Bkg. 1553 18-12-2013 § 3, jf. lov 528 11-06-2012 § 5.

løsningerne.¹²⁸ Det betyder, at borgere, der ikke er i stand til at begå sig digitalt, skal ansøge om fritagelse flere gange og hos flere forskellige myndigheder. Samtidig bliver listen længere og længere i takt med, at nye digitale selvbetjeningssystemer kommer til.

En sådan ordning må anses for at være ressourcekrævende for borgerne. Det gælder ikke mindst for de digitalt udsatte borgere, der samtidig kan have andre udfordringer, som gør det vanskeligt for dem at navigere i den offentlige sektor og lave ansøgninger mv. Samtidig forekommer det ineffektivt, at flere myndigheder skal tage stilling til fritagelsesansøgninger fra samme borger, da der i mange tilfælde vil være tale om generelle digitale udfordringer.

9.4. Målet for digitalisering

Ifølge forarbejderne til de i kapitel 2 nævnte bølge love, som indførte digital selvbetjening på 89 forskellige områder, var målet, at de offentlige myndigheder i 2015 skulle modtage mindst 80 procent af alle ansøgninger, anmeldelser og indberetninger mv. fra borgerne digitalt. Det blev vurderet, at det ikke ville være praktisk gennemførligt med 100 procent digitale henvendelser, fordi der skulle tages hensyn til borgere, der for eksempel ikke har mulighed for at tilegne sig it-kompetencer samt borgere med særlige behov, herunder hensynet til ældre, handicappede, demente, socialt udsatte, udenlandske borgere i Danmark og danskere med bopæl i udlandet. Der skulle endvidere tages hensyn til de borgere, der ikke kan anvende de digitale selvbetjeningsløsninger, eksempelvis fordi de ikke kan få en digital signatur. Hertil kom, at der ville være områder eller dele af områder, hvor det ikke gav mening at digitalisere.¹²⁹

En opgørelse over de serviceområder, som ved de tre første bølge love overgik til obligatorisk digital selvbetjening, viser, at 87 procent af alle anmeldelser og ansøgninger på de omfattede områder blev foretaget digitalt i 2015. Antallet ligger således langt over det oprindelige mål om 80 procent digitale transaktioner. Opgørelsen viser dog også store variationer. For eksempel havde ansøgninger om EU-sygesikringsbevis, folkepension og barseldagpenge høje digitaliseringsgrader¹³⁰ på henholdsvis 90, 95 og 100, mens ansøgninger om varmetillæg, begravelseshjælp og sundhedskort havde noget lavere digitaliseringsgrader på henholdsvis 40, 41 og 49.¹³¹ Som det fremgik af kapitel 5.2 finder man tilsvarende variationer i anvendelsen af Selvbook, hvor de ressourcestærke ledige har en høj digital anvendelse, mens de ledige, som er længst væk fra arbejdsmarkedet, anvender Selvbook i væsentligt lavere grad.

De forskellige digitaliseringsgrader viser, at digital selvbetjening på nogle områder har været en stor succes, mens det på andre områder har været en udfordring for mange borgere. Det ser samtidig ud

¹²⁸ <https://www.borger.dk/internet-og-sikkerhed/digital-post/fritagelse-fra-digital-post>

¹²⁹ L 159 13-4-2012, alm. bem. pkt. 1 – og gentages i forarbejderne til de øvrige bølge love

¹³⁰ Digitaliseringsgrader er andelen af ansøgninger, anmeldelser mv., der er gennemført digitalt (Spitze & Co 2016:3).

¹³¹ Spitze & Co 2016:2,4, 18-20

til, at digitaliseringssuccesen bl.a. afhænger af den personkreds, som skal anvende de digitale selvbetjeningsystemer. Alligevel har borgerne som udgangspunkt pligt til at anvende alle systemer.

9.5. Vurdering og anbefalinger

Det anførte i kapitel 9.1 til 9.4 giver anledning til følgende vurderinger og anbefalinger:

Digital udsathed kan få alvorlige konsekvenser, fordi lav digital kapital har en negativ påvirkning af borgernes kapital i den analoge verden, hvilket forstærker den digitale udsathed. Det betyder, at der reproduceres social ulighed, hvor de mest udfordrede borgere bliver endnu mere udfordrede. I 1997, da digitaliseringsområdet lå under Forskningsministeriet, var man opmærksom på paradokset ved, at teknologien på den ene side havde potentiale til at udligne forskelle, og på den anden side kunne skabe nye kløfter mellem dem, der kan og ikke kan.¹³² Løsningen på dette paradoks blev dengang bl.a. anset for at være, at teknologien ikke skulle presses ned over hovedet på nogen. Dette perspektiv ændrede sig sidenhen i takt med, at digitaliseringen blev et økonomisk projekt og løsningen på mange af velfærdsstatens udfordringer. Obligatoriske digitale selvbetjeningsystemer bredte sig i høj hast, og fritagelsesordningerne blev formuleret på en måde, som sagsbehandlerne i kapitel 8 oplever som rigide.

Det høje antal digitalt udsatte borgere i Danmark og de store variationer i anvendelsen af digitale selvbetjeningsystemer, herunder Selvbook, rejser dog spørgsmål om, hvordan vi sikrer, at alle borgere i det digitale samfund kan blive mødt af en retssikkerhedsmæssig betryggende proces i den offentlige sektor og lige muligheder for udøve deres rettigheder.

Der synes bl.a. at være behov for en tilbagevenden til et mere nuanceret syn på borgerne i det digitale samfund, som også rapporten fra Digitaliseringsstyrelsen og KL i 2021 er udtryk for.¹³³ Det gælder ikke mindst i forhold til den generelle pligt til at anvende offentlige digitale selvbetjeningsystemer, medmindre man opfylder betingelserne for at opnå fritagelse og har ressourcer til at ansøge herom for alle relevante systemer.

Det bør i den forbindelse overvejes, om de offentlige digitale selvbetjeningsystemer kan blive et servicetilbud til borgerne i stedet for en pligt. Lignende anbefaling har tidligere været fremsat af Anders Kjærulff, der har fokus på analoge rettigheder for borgerne.¹³⁴

Frivillighed er særlig vigtig, når der er tale om systemer, som et ikke ubetydeligt antal digitalt udsatte borgere forventes at anvende, og hvor manglende anvendelse af systemerne kan få mærkbare konsekvenser for borgerne. Selvbook er et eksempel på dette, og her er det ekstra problematisk, at

¹³² Se kapitel 4.1.

¹³³ Se kapitel 4.3.

¹³⁴ [Analoge rettigheder – Analogiseringsstyrelsen \(analogist.dk\)](#)

den manglende anvendelse bliver konstateret ved borgerens passivitet overfor en for borgeren ukendt handlefrist. Hvis digital selvbetjening i stedet blev frivillig, ville der formentligt fortsat være rigtig mange borgere, som ville anvende systemerne på grund af deres fleksibilitet, hvor man kan logge sig på systemerne hele døgnet, uanset hvor man opholder sig. Samtidig ville de digitalt udsatte borgere, som – på trods af de eksisterende tilbud om hjælp, vejledning og kompetenceløft – ikke er i stand til at begå sig i en digital offentlig sektor, være sikret den analoge betjening og vejledning, som de har behov for.

Hvis offentlig digital selvbetjening ikke gøres helt eller delvist frivillig, bør der som minimum ses nærmere på fritagelsesordningerne, som i dag administreres på en måde, hvor man som udgangspunkt skal være digital for at blive fritaget for at være digital.

Casen nedenfor er et eksempel på dette.

CASE om fritagelsesordning

En borger modtog dagpenge fra a-kassen på grund af ledighed. Han meldte sig syg til a-kassen den 2. juli 2020, og a-kassen betalte dagpenge under sygdom de første 14 dage af sygdomsperioden.

Den 16. juli 2020 fik borgeren et brev fra kommunens jobcenter via Digital Post, hvor det fremgik, at han nu havde ret til sygedagpenge fra kommunen, og at han skulle ansøge om dette senest inden 8 dage via den digitale selvbetjeningsløsning Mit Sygefravær. Det fremgik også af brevet, at han skulle kontakte kommunen, hvis han mente, at han ikke kunne benytte sig af selvbetjeningsløsningen, hvorefter det ville blive vurderet, om han kunne fritages for digital selvbetjening i forbindelse med sygedagpengesagen.

Borgeren så imidlertid ikke brevet fra Fredericia Jobcenter i sin e-Boks, da borgerens hustru, som normalt hjalp ham med at håndtere digital post, var bortrejst ved brevet fremsendelse. Samtidig havde borgeren ikke som sædvanligt modtaget en SMS om, at der var modtaget digital post.

Da borgerens hustru kom hjem, opdagede hun, at fristen den 24. juli var overskredet. Den 26. juli 2020 hjalp hun med at sende en anmodning om sygedagpenge afsted.

Kommunen traf derefter afgørelse om, at borgeren først havde ret til sygedagpenge fra den 26. juli 2020, hvor anmodningen var modtaget af kommunen. Samtidig fandt kommunen ikke, at der var grundlag for at give dispensation i medfør af sygedagpengelovens § 38, stk. 7, som giver mulighed for at udbetale dagpenge for tiden før anmodningen, hvis der f.eks. foreligger særlige undskyldende forhold.

Borgeren klagede over afgørelsen. Under genvurderingen af sagen fastholdt kommunen, at borgeren først havde ret til dagpenge fra den 26. juli 2020. Kommunen henviste herved til, at selvom borgeren efter det oplyste ikke var selvhjulpnen i brugen af computer, og hans hustru, som normalt tog sig af disse ting, havde været bortrejst, så er det er borgerens egen ansvar dagligt at kigge i sin digitale postkasse på lige fod med en fysisk postkasse. Kommunen fritog samtidig borgeren for digital post vedrørende den aktuelle sygdomsperiode, hvilket dog ikke betød, at borgeren automatisk ville være fritaget for digital post ved fremtidige sygdomsperioder.

Den 8. november 2020 blev borgeren generelt fritaget for Digital Post, hvilket indebærer, at offentlige myndigheder ikke længere kunne sende post til ham digitalt, men derimod skulle anvende almindelig papirpost.

Den 4. december 2020 stadfæstede Ankestyrelsen kommunens afgørelse med henvisning til, at borgeren ikke var fritaget for digital post på det pågældende tidspunkt, at det var borgerens ansvar at holde øje med post i den digitale postkasse, og at den manglende sms-notifikation om ny post i e-Boks ikke kunne anses for være et særlig undskyldende forhold.

Borgerens fagforening 3F har på borgerens vegne anlagt sag mod Ankestyrelsen. Stævningen er under udarbejdelse.

Personen i casen må anses for at være omfattet af retssikkerhedsgruppe 2 i kapitel 9.1, som består af borgere med svage digitale kompetencer, der – uanset de eksisterende tilbud om hjælp og vejledning – er afhængige af hjælp fra deres netværk til at anvende digital selvbetjening, men som derved også lægger deres retssikkerhed i hænderne på disse personer. Det kan naturligvis gå galt, hvis netværkspersonen ikke har tilstrækkelige kompetencer, eller – som i casen – er forhindret i at hjælpe på grund af en rejse.

Som det fremgår af casen bliver personen under klagesagens behandling fritaget for digital post. Det bliver herved anerkendt, at borgeren reelt ikke er digital, men det betyder ikke, at han kan få sin ydelse fra det oprindelige starttidspunkt. Personen får herved en ringere retsstilling end de digitalt udsatte borgere i retssikkerhedsgruppe 3, som ikke har (eller fravælger) hjælp i sit netværk, og som ansøger om fritagelse for digital post og relevante digitale selvbetjeningssystemer. Også denne gruppes retsstilling er dog meget vanskelig, da det forudsætter, at de har digitale kompetencer til at opdage, at myndighederne forventer en reaktion på en digital henvendelse. Hertil kommer, at det er ressourcekrævende at ansøge om fritagelse for digital post og digitale selvbetjeningsløsninger samt holde sig ajour med fremkomsten af nye systemer.



Justitia anbefaler

Det anbefales, at digitale selvbetjeningssystemer generelt bliver et tilbud til borgerne i stedet for en pligt. Alternativt bør det som minimum være frivilligt at anvende systemer, som omfatter et ikke ubetydeligt antal digitalt udsatte borgere, og hvor manglende anvendelse kan få mærkbare konsekvenser for borgerne.

Subsidiært anbefales det, at det bliver muligt at ansøge om et "digitalt fripas", som omfatter digital post samt alle nuværende og fremtidige digitale selvbetjeningsløsninger. Det digitale fripas skal kunne ophæves på borgerens anmodning, hvilket f.eks. vil være relevant, hvis borgerens digitale kompetencer forbedres.

Mere subsidiært anbefales det, at de gældende fritagelsesregler udvides til at omfatte en større gruppe borgere, herunder borgere ramt af stress og lignende, og at processen skal være nemmere for både borgere og sagsbehandlere.

Herudover anbefales det, at digitalt udsatte borgere, som opfylder betingelserne for fritagelse for digital post og digitale selvbetjeningssystemer, men som alligevel forsøger at begå sig i den digitale offentlige sektor med hjælp fra sit netværk, ikke må stilles ringere end borgere, som har opnået fritagelse. Det vil bl.a. indebære, at det skal anses som en undskyldende omstændighed, hvis netværkspersonen på grund af utilstrækkelige kompetencer eller ferie og lignende ikke får reageret rettidigt på en henvendelse fra en myndighed.

Det anbefales desuden, at der skal være bedre adgang til at få personlig digital træning til borgere, som gerne vil lære at anvende digitale selvbetjeningssystemer mv.

Samtidig skal der være bedre adgang til personlig digital hjælp til borgere, som ikke er i stand til at blive digitale, men alligevel ønsker at benytte sig af de digitale muligheder uden involvering af et eventuelt personligt netværk. Dette kan f.eks. være i form af digitale støttepersoner, der placeres strategisk i kommunerne, på herberger for hjemløse, retshjælpskontorer og lignende.

10. Metode

Rapportens samlede datagrundlag



Dokumentanalyse af:

Offentlige digitaliseringsstrategier på regeringsniveau og andre udvalgte initiativer og rapporter.



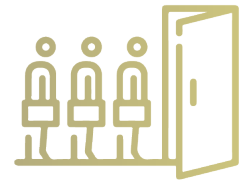
Dokumentanalyse af:

Relevante love, lovforslag, høringsnotater, tillægsbetænkninger, spørgsmål til ministeren og svar herpå.



Interviews med:

3 sagsbehandlere fra et jobcenter



Interviews med:

4 ledige borgere
 1 fagforeningsmedarbejder der bl.a. hjælper borgere i mødet med det digitale offentlige system

Gennemgang af digitaliseringsstrategier

Samtlige offentlige digitaliseringsstrategier på regeringsniveau og yderligere initiativer og rapporter er hentet fra Digitaliseringsstyrelsens og Finansministeriets hjemmesider. De er blevet gennemgået med særlig fokus på, hvordan staten ser på borgerne i det digitale samfund.

Analyse af lovgivningsprocessen bag Selvbook

Der foretaget en juridisk dokumentanalyse af en lang række forskellige retskilder, der omhandler indførelsen af obligatorisk anvendelse af Selvbook, herunder lovtekst, lovforslag med bemærkninger, høringsnotater med det ansvarlige ministeriums kommentarer til indkomne høringsvar fra eksterne organisationer og myndigheder, tillægsbetænkninger med fremsatte ændringsforslag fra folketingsmedlemmer samt folketingsmedlemmernes spørgsmål til ministeren under lovforslagenes behandling og ministerens svar herpå. Dokumenterne, der er indhentet fra Folketingets hjemmeside, er blevet anvendt til at beskrive den retlige ramme for Selvbook samt opnå en forståelse af baggrunden for at gøre selvbooking obligatorisk og de forestillinger, som lovgiver kan have haft i processen. Det gælder bl.a., om formålet med Selvbook og dets anvendelse har været tilstrækkeligt tydeligt, og i hvilket omfang lovgiver kan have været bevidst om borgernes ulige digitale kompetencer og den digitale kløft, som det kan skabe.

Analyse af den praktiske anvendelse af Selvbook

De ledige borgeres og sagsbehandlers subjektive oplevelser af og erfaringer med Selvbook er blevet undersøgt gennem interviews. De har været struktureret som semistrukturerede interviews, hvor der på forhånd er udarbejdet interviewguides tilpasset informantgruppen, der består af en række hovedspørgsmål om anvendelsen af Selvbook i praksis og nogle overordnede temaer om den

øgede digitalisering af den offentlige sektor. Grundet Covid-19 er to af de i alt otte interview foretaget som telefoninterview. Samtlige interviews er optaget og transskriberet anonymt gennem tilfældig nummerering. De anvendte navne i rapporten er opdigtede.

Datamaterialet er i overvejende grad analyseret ud fra en induktiv tilgang, hvor der er identificeret generelle tendenser og tematikker i datamaterialet gennem tematisk kodning.¹³⁵

De tre sagsbehandlere er rekrutteret fra det samme jobcenter, men resultaterne må anses for at være af analytisk generaliserbarhed, der er genkendelig i andre kommunale jobcentre. Dette skyldes, at flere af informanternes udsagn kan genkendes i teorien og den eksisterende forskning¹³⁶

Borgerne er rekrutteret på tværs af kommuner/jobcentre gennem sagsbehandlere, fagforeninger og personligt netværk.

Herudover er der indhentet information om Selvbook og systemets udbredelse på STARS hjemmeside.

¹³⁵ Justesen og Mik-Meyer 2010:56.

¹³⁶ Justesen og Mik-Meyer 2010:46.

11. Litteraturliste

Litteratur

Forskningsministeriet (1997) IT-politiske redegørelse (Redegørelse nr. R 21), Autoriteter står for fald.

Forskningsministeriet (2000) Netværksbekendtgørelse af 14. december 2000.

Projekt Digital Forvaltning (2002) På vej mod den digitale forvaltning – vision og strategi for den offentlige sektor.

Regeringen, KL, Amtsrådsforeningen (2004) Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune: Strategi for digital forvaltning 2004-2006.

Regeringen, KL og Danske Regioner (2007) Mod bedre digital service, øget effektivisering og stærkere samarbejde, strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010.

Regeringen, KL og Danske Regioner (2011) Den digitale vej til fremtidens velfærd, Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015.

Regeringen, KL og Danske Regioner (2013) Digital velfærd en lettere hverdag, Fællesoffentlig strategi for digital velfærd 2013-2020.

Regeringen, KL og Danske Regioner (2016) Et stærkere og mere trygt digitalt samfund, Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020.

Finansministeriet (2018a) Digital service i verdensklasse. Regeringen.

Finansministeriet (2018b) Aftale om digitaliseringsklar lovgivning. Regeringen, Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti – har indgået med Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre og SF.

Digitaliseringsstyrelsen og KL (2021) Digital inklusion i det digitaliserede samfund.

Finansministeriet (2022) Danmarks digitaliseringsstrategi, Sammen om den digitale udvikling. Regeringen.

Regeringen, KL og Danske Regioner (2022) Digitalisering, der løfter samfundet, Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2022-2025.

Spitze & Co. (2016) Resultater for overgangen til digital kommunikation.

Ragnedda, M. (2017a) »The evolution of the digital divide« i Ragnedda, M. The Third Digital Divide, A Weberian Approach to Digital Inequalities. Routledge.

Ragnedda, M. (2017b) »Life chances and the third level of digital divide« i Ragnedda, M. The Third Digital Divide, A Weberian Approach to Digital Inequalities. Routledge.

Hjelholt, M. og Schou, J. (2017) Den Digitale Borger. Hans Reitzels Forlag.

Hundebøl, J., Pors, S. A. og Sørensen, H. L. (2020) Digitalisering i offentlig forvaltning. Samfunds Litteratur

Jarlner, M. og Escherich, K. (2021) Fra Velfærdsstat til Overvågningsstat. Djøf Forlag

Justesen, L. og Mik-Meyer, N. (2010) Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstudier. Hans Reitzels Forlag.

Rønsholdt, S. (2010) »Retssikkerhed« i Rønsholdt, S. Forvaltningsret Retssikkerhed Proces Sagsbehandling. (3.udg.) Karnov Group.

Munk-Hansen, C (2012) »Retssikkerhedshensynet« i Munk-Hansen, C., Schultz m.fl. (red.) i Retssikkerhed i konkurrence med andre hensyn. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Love, lovforslag og bekendtgørelser mv.

Lov nr. 528 af 11. juni 2012 om Offentlig Digital Post og lovforslag L 160 af 13. april 2012 til lov om Offentlig Digital Post.

Lov nr. 633 af 8. juni 2016 om ændring af lov om Offentlig Digital Post.

Lov nr. 558 af 18. juni 2012 om ændring af lov om Det Centrale Personregister, lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge, lov om folkeskolen og sundhedsloven.

Lov nr. 548 af 7. maj 2019 om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Lov nr. 622 af 12. juni 2013 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser og erklæringer til offentlige myndigheder.

Lov nr. 552 af 2. juni 2014 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, meddelelser, anmodninger og erklæringer til offentlige myndigheder.

Lov nr. 742 af 1. juni 2015 om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmodninger, meddelelser og klager til offentlige myndigheder.

Lov nr. 1486 af 23. december 2014 om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og forskellige andre love.

Lovforslag nr. L 209 af 27. marts 2019 om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Lovforslag nr. L 159 af 13. april 2012 til lov om ændring af lov om Det Centrale Personregister, lov om dag-, fritids- og klubtilbud mv. til børn og unge, lov om folkeskolen og sundhedsloven.

Lovforslag nr. L 198 af 20. marts 2013 til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser og erklæringer til offentlige myndigheder.

Lovforslag L 158 af 18. marts 2014 til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmeldelser, meddelelser, anmodninger og erklæringer til offentlige myndigheder.

Lovforslag L 58 af 12. november 2014 til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og forskellige andre love.

Lovforslag nr. L 140 af 19. februar 2015 til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om ansøgninger, anmodninger, meddelelser og klager til offentlige myndigheder.

Bekendtgørelse nr. 1553 af 18. december 2013 om fritagelse af fysiske personer fra tilslutning til Offentlig Digital Post m.v.

Bekendtgørelse nr. 737 af 17. juni 2016 om ikrafttræden af visse bestemmelser i lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og forskellige andre love.

Bekendtgørelse nr. 1921 af 11. december 2020 om ikrafttræden af visse bestemmelser i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om ændring af lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v., lov om aktiv socialpolitik, lov om sygedagpenge, integrationsloven og forskellige andre love.

Vejledning nr. 9983 af 16. december 2020 om obligatorisk selvbooking af jobsamtaler for forskellige målgrupper.

Notat, Styrelsen for Arbejdsmarked og rekruttering: Gennemgang af og kommentarer til høringssvar om forslag til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, marts 2019.

Notat, Styrelsen for Arbejdsmarked og rekruttering: Resumé og kommentarer til høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og forskellige andre love, november 2014.

