

”De har fået NemID, men det er ikke nemt for mig” - Digital rum(me)lighed i den danske velfærdsstat

Forskere på IT-Universitet modtog for nylig et håndskrevet brev med posten, stilet til ITU's generelle adresse. Brevet er fra to søstre i Jylland, som beskriver, hvordan de pga. funktionsnedsættelser ikke kan forlade deres hjem. De beskriver sig selv som 'nybegyndere' til computer og ønsker derfor privatundervisning i eget hjem for at blive mere selv sikre brugere. De skriver, at de har brug for hjælp til at komme på internettet, på Facebook, få installeret antivirusprogrammer, samt til at oprette NemID på computeren. De har før kontaktet en borgerserviceafdeling for at få hjælp til oprettelse af NemID. Her fik de det svar, at borgerservice først kunne hjælpe dem, når de havde været i kontakt med deres bank. Da kontakten med banken mislykkedes, har borgerservice ikke kunnet hjælpe dem videre med deres ærinde. Med NemID som den centrale indgang til staten, er søstre udelukket fra kontakt med den offentlige sektor. De beskriver i brevet, hvordan de oplever, at mange forskellige offentlige myndigheder har adgang til deres sag, mens de selv mangler den centrale digitale nøgle, der giver borgere adgang til at komme i kontakt med myndighederne på deres eget initiativ. Søstre kontakter derfor desperat ITU – formentlig alene på baggrund af navnet - i håb om, at de her vil kunne få den vejledning, de har brug for; at de vil kunne få hjælp til f.eks. at finde et lokalt frivilligt initiativ, der tilbyder hjemmeundervisning i brug af computer, så de igen kan opnå en smule agens i deres eget liv.

For den digitale borger har offentlig digitalisering gjort livet lettere. Danskere står ikke i lange køer på kommunekontoret for at melde flytning, giftemål og skilsmisse klares over *borger.dk*, og vores årlige selvangivelser udfyldes smertefrit og næsten automatisk på Skats hjemmeside. Al interaktion med myndighederne kan klares hjemmefra eller på farten med et par tryk på computeren, tabletten eller telefonen. Digitalisering ses som et middel til at gøre offentlige institutioner mere fleksible, innovative og effektive, og i denne proces forstår man typisk digitale teknologier som neutrale tekniske løsninger på komplekse organisatoriske problemer (Margetts 2009, Rod & Jöhncke 2015). De digitale teknologier har også i høj grad bidraget til at omstrukturere offentlige institutioner indefra (Henman & Dean 2010) og dermed ændret måden, hvorpå velfærdstjenester præsenteres og formidles til borgere (Eriksson 2012).

De store digitale transformationer af den offentlige sektor er ofte blevet beskrevet under termer såsom "e-government" (Fountain 2014) og "Digital Era Governance" (Dunleavy et al. 2006). Studier der opererer under disse termer har indfanget væsentlige potentialer og aspekter af digitaliseringen, men de har samtidig haft en tendens til at forsømme spørgsmål om de mulige sociale konsekvenser af den *rumlige reorganisering* (Simonsen 2020), som vi vil argumentere for, at offentlig digitalisering fører med sig. Når vi taler om den digitale stats rum(ve)lighed, understreger vi på én gang *rummelighed* – i forståelsen sociale og politiske inklusions- og eksklusionsmekanismer (Bjerre 2015) – og *rumlighed* – hvormed vi forstår den rumlige reorganisering af staten, som kendetegner digitaliseringsprocessen. Vi ønsker i artiklen at beskrive, hvordan statens forandrede rumlige arkitektur – formindskelsen af den offentlige sektors fysiske rum til gengæld for en mangfoldiggørelse og centralisering af de digitale offentlige rum - bringer staten næsten ud af rækkevidde for nogle borgere, som vi ser det i eksemplet med brevet fra søstre ovenfor, mens den for andre borgere er flyttet tættere på end nogensinde før. For de sidstnævnte kræver interaktionen med velfærdsstaten bare et greb i lommen efter mobiltelefonen. Samtidig ejer mange af de førstnævnte hverken computer eller mobiltelefon og måske heller ikke evnerne til at betjene disse. Hermed opstår nye eksklusionsmekanismer som en paradoksalt konsekvens af en stat, der ønsker at komme 'tættere på borgerens hverdag' (Finansministeriet 2011, 2013).

Med velfærdsstatens forandrede fysiske og digitale rumlighed, er der opstået nye forventninger og krav til borgeren som en aktiv medspiller i velfærdsstaten, der f.eks. evner selv at tilgå offentlige platforme og online-portaler for at bestille de ydelser, hun er berettiget til (Schou & Hjelholt 2020, se også Madsen & Kræmmergaard 2015, Skaarup 2020). Dette blev ikke mindst indskærpet i 2014, hvor Lov om Digital Post slog fast, at borgere over 15 år i udgangspunktet *skal* kommunikere digitalt med det offentlige. Med den lovsanktionerede digitalisering af borgerens kontakt med den offentlige sektor lettes arbejdsbyrden for økonomisk trængte forvaltninger, men samtidig må borgere, der ikke formår at leve op til den ansvarliggørelse, som digitaliseringen bringer med sig, forlade sig på ikke-statslige aktører og uformelle relationer i civilsamfundet og familien, hvor tiden og ressourcerne er knappe.

Flere undersøgelser peger på, at mennesker med begrænsede sociale, kulturelle og økonomiske ressourcer har størst risiko for ikke at kunne følge med, når det offentlige digitaliseres. Det er denne gruppe mennesker, som vi her vil fokusere på og betegne som

digitalt udsatte. I beskrivelsen af fremkomsten af en ”digital underklasse” er det i svensk og britisk data tydeligt, at der sker en koncentration af ikke-brug hos sårbare og allerede udsatte samfundsgrupper (Helsper og Reisdorf 2017). Dette og andre studier påpeger samtidig nødvendigheden af, at forskningen, frem for at studere digitale skel som et spørgsmål om evner, kompetencer og ansvar hos den enkelte borger - som det ofte ses i offentlige digitaliseringsstrategier (Schou og Hjelholt 2019) - retter opmærksomheden imod digitaliseringens politiske, sociale og samfundsmæssige dimensioner for at se individet som indlejret i samfundet og ikke som eneansvarlig for sin skæbne (Van Deursen og Helsper 2015).

Vi ønsker i denne artikel at belyse, hvordan offentlig digitalisering fører til en *rumlig reorganisering* af velfærdsstaten. Vi betragter velfærdsstaten som den oplevede virkelighed i krydsfeltet mellem borgere, offentlige og civilsamfundsaktører, bureaukratiske og politiske regel- og lovkomplekser, politikker og strategier, samt institutioner, IT-systemer, og andre understøttende teknologier og infrastrukturer. Inden for dette sammensatte system spørger vi borgere, medarbejdere og frivillige, hvordan mødet mellem borger og stat opleves på tværs af nye og gamle grænseflader og rum. Vores analytiske fokus er således ikke på den enkelte borgers oplevelse, men på de forandrede offentligt-digitale rum, der stiller bestemte borgere i svære, og forskningsmæssigt underbelyste, situationer. Det er dermed borgerens forbundethed med eller afsondrethed fra andre samfundsaktører (herunder også digitale teknologier), der udgør det analytiske fokuspunkt.

I analysen spørger vi, hvordan mødet med staten opleves i de nye grænseflader, som digitaliseringen af den offentlige sektor har skabt. For de mennesker, vi beskæftiger os med i analysen, opleves mødet med staten som en kamp for at få hjælp og vejledning til at navigere digitalt. Analysen struktureres omkring tre nedslag. Først præsenterer vi den enkelte udsatte borger som en person, der kæmper på mange fronter, herunder også den digitale. Dernæst betragtes det eksisterende borgerservicecenter, som typisk vil være den digitalt udsatte borgers første destination i forsøget på at etablere forbindelse til det offentlige system, som et af den offentlige sektors få tilbageværende fysiske rum, som i dag er under afmontering. Endelig fokuserer vi på, hvor de borgere, der tidligere gik på borgerservicecentre for at få hjælp til at navigere i den offentlige sektors systemer, nu henvender sig. Her bliver væresteder et særligt nedslagspunkt, idet vi i vores data kan observere, hvordan mennesker i digitalt udsatte positioner i stigende grad må søge hjælp hos ikke-statslige og uformelle civilsamfundsaktører.

Om undersøgelsen

Vi har ønsket at undersøge, hvordan digitaliseringen forandrer velfærdsstatens rum. Empiriske undersøgelser af statens rumlige reorganisering kan angribes på mange måder. Pors (2015) benyttede et dybdegående etnografisk studie til at beskrive, hvordan digitale reformer ændrer borgerservicemedarbejderes opgave fra service til support. Hansen, Lundberg og Syltevik (2018) fokuserede på brugernes oplevelse af et nyt digitalt system i "frontlinjen" mellem den administrative medarbejder og borgeren. Gennem deltagerobservation, surveydata og kvalitative interviews belyste de, hvordan forandringen fra det fysiske til det digitale møde med de offentlige myndigheder opleves af borgeren. I vores studie trækker vi på tidligere studier af det offentlige rum under digitalisering, men anlægger samtidig nye snit. Vores fokus er, som i ovennævnte studier, ikke på borgeren-i-sig-selv, men på borgeren-i-relation-til de offentlige myndigheder. Vi ønsker at opridse konturerne af det forandrede velfærdsrum under digitalisering på tværs af flere fysiske rum, i hvilke borgeren forsøger at etablere forbindelse til det offentlige system. Derfor har vi valgt tre nedslagspunkter: 1) Den digitalt udsatte borger; 2) Det kommunale system: medarbejdere i borgerservicecentre samt medlemmer af kommunale ældreråd; 3) Personale på væresteder.

I vores forsøg på at optegne velfærdsstatens rumlige forandring under digitalisering kunne det have været relevant at inddrage en række andre rum og kontekster. Særligt spiller biblioteker en vigtig rolle i dag, da de siden 2014's Lov om Digital Post har været forpligtet til at hjælpe borgere med at anvende digitale selvbetjeningsløsninger. Derudover kunne vi have haft et fokus på pårørende og familie til mennesker i udsatte positioner, da uformelle netværk spiller en væsentlig rolle i at hjælpe mennesker, der har svært ved at navigere digitalt (Jensen og Olsen 2019). Når vi har udvalgt vores tre nedslagspunkter, skyldes det den empiriske rejse, vi har været på på tværs af en række forskningsprojekter. Vi er gået fra at forstå borgerservicecenteret som en afgørende institution og sikkerhedsnet, til en konstatering af, at dette fysiske rum er kraftigt forandret som følge af digitaliseringen. Denne forandring betyder, at borgerservicecenteret i dag knapt spiller en rolle længere, som vores analyse vil vise. Fra dette punkt ønskede vi at opnå større indsigt i de borgere, der ikke længere kunne finde hjælp her, og som ikke formår på egen hånd at finde en indgang til den offentlige sektor, hverken fysisk eller digitalt. Gennem vores arbejde viste væresteder sig at være et centralt rum. Her kan

man i uformelle rammer finde socialt samvær samt personer, der kan bistå med hjælp til at betjene de digitale offentlige systemer.

Derfor er vores undersøgelse - foretaget i 2018 (borgerservicestudierne) og 2019 (borgere og væresteder) i både Jylland og på Sjælland - opbygget omkring de nævnte tre nedslagspunkter, og tilgangen har været inspireret af en klassisk sneboldmetode (Noy 2008), da nedslagene bygger ovenpå hinanden med det ene ledende til det næste. Konstruktionen af vores analysegenstand har dermed flyttet sig over tid og er løbende blevet justeret i konsultation med empirien. De tre nedslag skal ses netop som dette: som nedslag i det langt større og omsiggribende kompleks, der udgør den digitale velfærdsstat i dag.

	Fokus	Væsentlige spørgsmål
Nedslag 1	<i>Borgere</i> Baseret på interviews i første fase af studiet fik vi mulighed for at interviewe 10 borgere, der ikke kunne navigere digitalt. Disse borgere pegede på væresteder som centrale steder, hvor de kommer for at få hjælp til de offentlige digitale systemer.	<i>Hvad er dine udfordringer med det digitale?</i> <i>Hvem hjælper dig med det digitale?</i> <i>Hvor og hvordan søger du hjælp?</i>
Nedslag 2	<i>Borgerservicecentre og kommunale ældreråd</i> Denne del af studiet indeholder 20 interviews med medarbejdere i borgerservicecentre i Danmark samt interviews med medlemmer af Københavns Ældreråd. Interviewene i borgerservicecentrene er foretaget på tværs af de 5 regioner i 10 borgerservicecentre.	<i>Hvilke borgere kommer her?</i> <i>Hvem kommer her ikke?</i> <i>Hvilke udfordringer har de?</i> <i>Hvordan bliver de mødt?</i>
Nedslag 3	<i>Frivillige/ledere på væresteder</i> Vi interviewede 10 frivillige og ledere på væresteder om deres arbejde med at hjælpe udsatte mennesker med deres digitale udfordringer.	<i>Hvilke mennesker kommer her?</i> <i>Hvilken rolle spiller I som personale?</i> <i>Hvilke udfordringer møder I hos borgerne?</i>

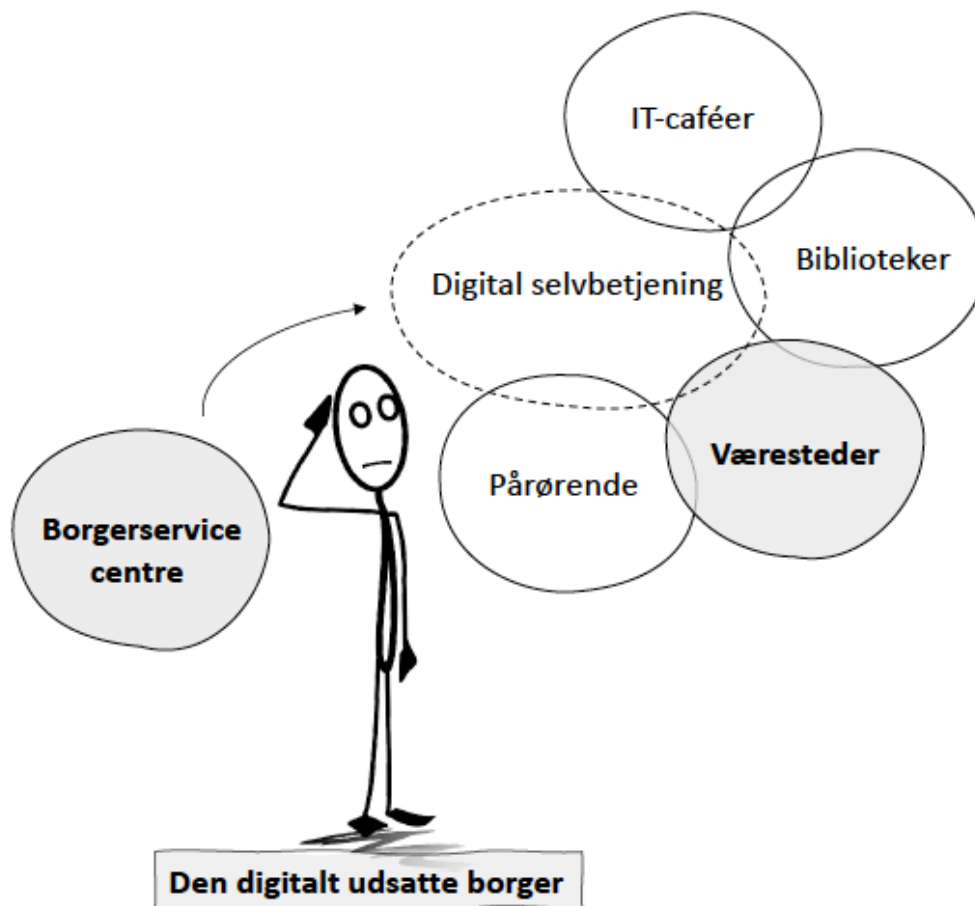
Borgeren i centrum for undersøgelsen

På tværs af studiets tre nedslag optræder borgeren som den centrale figur (se figur 1 herunder). Dog skifter ”borgerens stemme” mellem at optræde som direkte citat fra interviews eller de to

søstres brev, der indledte denne artikel, til indirekte betragtninger af borgeren set fra enten borgerservicecenteret eller værestedet. Hermed opstår der i studiet skift imellem iagtagelsesformer, da to af studiets nedslag beror på iagtagelse af andres iagtagelse (Luhmann 1992). Vores fortolkningssmæssige konstruktioner af data har haft til formål både at give stemme til borgeren og samtidig sætte disse stemmer i perspektiv ved at placere borgeren i relation til formelle (borgerservicecentre) og mere uformelle (væresteder) rum.

Med hensyn til udvælgelsen af borgerrespondenter stod det i vores arbejde med digitalt udsatte borgere hurtigt klart, at det kræver relativt store ressourcer at deltage i interviews, møde op på et borgerservicecenter eller søge hjælp på et værested. Da længerevarende og mere dybdegående empirisk arbejde med særligt udsatte grupper ikke har været muligt i dette projekt, har vi i høj grad ladet personalet på væresteder og borgerservicecentre, som har hyppig kontakt med udsatte borgere, være guidende for vores arbejde, herunder i forhold til udvælgelse af interviewpersoner. Vi er herigennem blevet ledt i retning af 20 respondenter, som enten har været på et borgerservicecenter eller er brugere af et værested, og som gerne ville tale med os.

I analysens første del møder vi den digitalt udsatte borger som en person med andre udfordringer end bare det digitale. Af pladshensyn har vi her valgt at fokusere på én borger, en ældre somalisk kvinde der udtaler sig via tolk, da det er væsentligt at forstå, at hendes udfordringer med at navigere i den digitale velfærdsstat forstærkes af en lang række andre begrænsninger, der indgår i et større kompleks af problemer. De borgere, vi har haft kontakt med, er alle i sådanne udsatte positioner. I analysens anden del møder vi borgeren som fænomen og menneske igennem borgerservicemedarbejderen og ældrerådsmedlemmets iagttagelser af denne og i deres refleksioner over, hvordan borgeren med digitale vanskeligheder er stillet i forholdet til det digitale offentlige system i dag. Slutteligt begrebsligøres borgeren ud fra dennes relation til personalet på væresteder, som udgør et nyt alternativt rum til velfærdsstatens digitale rum og en ny indramning af mennesker med store udfordringer med at håndtere digitaliseringen.



Figur 1: Den digitalt udsatte borger

Analyse

1. Den digitalt udsatte borger

I denne undersøgelse fokuserer vi som nævnt på en gruppe borgere, som kan kaldes digitalt udsatte. Det er naturligvis en meget sammensat og kompleks gruppe. Vi har allerede præsenteret et eksempel på den digitalt udsatte borger i vignetten i indledningen, hvor vi mødte to søstre, som har problemer med at forlade deres hjem og derfor f.eks. ikke har adgang til at søge hjælp til oprettelse af NemID i deres lokale borgerservicecenter. En anden gruppe af digitalt udsatte borgere og formentlig den, der er mest synlig for den danske stat, er de ældre. Ældre borgere har let adgang til at blive fritaget fra brug af e-boks og udgør den største samfundsgruppe, der er fritaget fra den digitale interaktion med staten. Denne fritagelse løser imidlertid ikke alle problemer. Vi præsenterer her Hannah, en bruger af et værested, som med sine 80 år tilhører gruppen af digitalt fritagede ældre borgere. Hannah kom til Danmark fra

Somalia og har været i landet i tyve år. Hun har en gammel mobiltelefon med trykknapper, har aldrig haft en computer og taler næsten ikke dansk. Når hun skal i kontakt med kommunen, læger eller andre offentlige myndigheder, har hun brug for sine døtre, børnebørn eller værestedets hjælp. Dette interviewuddrag illustrerer, hvordan fritagelsen fra E-boks og dermed delvist fra kravet om at være en digital borger ikke løser de problemer, Hannah oplever i relationen til den digitale offentlige sektor.

Interviewer: Hvad gør du, når du får breve?

Tolk: Brevene kommer med posten. [...] Børnebørnene læser dem.

Interviewer: Og hvad med Nemid?

Tolk: Hun har ikke nogen bank. [...] Hun har en bank. Men hun har ingen NemID. Hun bare bruger sit kort og kigger.

Interviewer: Okay, og går du så ned i banken eller?

Tolk: Men ikke nu, hun er mere dårlig. Sidste to år, hun er meget dårlig. Men hun gik alene i banken.

Interviewer: Hvordan synes du, det er at være i den her meget digitale verden? Du bruger ikke computer eller smartphone osv. Tænker du over det til hverdag?

Tolk: Jeg får hjælpen, siger hun, som jeg har brug for. Men det er svært, siger hun. Det er meget svært. For mange der kommer her til Danmark, de kan ikke læse. De problemer, de er sproglige. [...] For eksempel når man er syg og er ved det kommunale for at få hjælp, eller tandlæge, så skulle du bare gå til banken og kopiere de sidste tre måneder kontoudtog. Nu, det kan du ikke mere. Du skal selv kigge i netbanken... Det er meget svært for ældre mennesker. Hun siger, det er ikke nemt for mig. [...] De har fået nem[ID], men det er ikke nemt for mig. Jeg fik post dengang. Mere post også. Hun siger, at allerede vi er bagud, og hver dag der kommer noget nyt i sagen og teknologi. Hver dag. Vi er allerede bagud, hun siger.

Interviewer: [O]plever du, at andre omkring dig har det på samme måde?

Tolk: Ja, hun siger, en masse. Alle hendes ældre. [...] Hun siger, i starten når de har lavet om med det digitale med NemID, de har snakket, for det fylder meget for os. Men nu vi giver op, hun siger. [...] Hun giver op, siger hun. (Borger på værested).

Hannahs situation illustrerer på mange måder de komplekse udfordringer, som mange af de udsatte ældre, vi talte med, står overfor, særligt dem med begrænsede danske sprogkunderskaber. På den ene side har denne gruppe ofte brug for at være i kontakt med offentlige myndigheder og læger; på den anden side er de ude af stand til at kommunikere digitalt, ikke mindst fordi de måske ikke kan læse og derfor ikke selv kan komme i kontakt med disse aktører. Derfor føler de sig ofte magtesløse og giver op. For disse mennesker bliver den digitale nøgles navn *NemID* næsten en hån (“De har fået nem[ID], men det er ikke nemt for mig”). “Det fylder meget for os”, siger Hannah, men hun ender med at trække sig tilbage og “give op”. En tilbagetrækning, der er en reaktion på, at hun oplever, at det offentlige Danmark netop trækker sig tilbage fra hende og hendes omgangskreds. Det er i disse situationer, at enten familiemedlemmer eller frivillige fra væresteder træder til og hjælper de borgere, der ellers ville være blevet ”hægtet af”; et udtryk, som vi vil møde både i analysedel 2 og 3.

2. *Borgerservicecenteret*

Med mantraet ”borgeren i centrum” blev borgerservicecentrene etableret i midten af 1990’erne ud fra den tanke, at de lokale centre skulle udgøre en one-stop-shop og én koordineret indgang for al interaktion mellem borgeren og den offentlige sektor (Holm Pedersen 2011, Pors 2015, Schou og Hjelholt 2019). Særligt efter kommunalreformen i 2005, hvor Danmark blev opdelt i 98 kommuner, fik borgerservicecentrene en central betydning som et sted, alle borgere i en given kommune kunne henvende sig fysisk og interagere med den offentlige sektor. Samtidig var det dog, i takt med at kommunikationen med det offentlige gradvist blev flyttet online, en politisk målsætning, at borgeren skulle kunne betjene sig selv og i langt mindre grad opsøge fysiske indgange til det offentlige system. Borgerservicemedarbejderen fik til opgave at gøre de borgere, der henvendte sig, i stand til at betjene sig selv online efter devisen om ”hjælp til selvhjælp”. I de senere år har man endvidere eksperimenteret med ”fjernbetjent borgerservice” i mindre byer, hvor man igennem digital kommunikation kan udføre ekspeditioner vedrørende skat, sygesikring, pension, boligstøtte og kontanthjælp for de borgere, der kan navigere digitalt. Der er således en bevægelse imod, at borgerservicecentrene digitaliseres i lige så høj grad som den øvrige offentlige sektor, frem for at man bevarer dem i deres fysiske form som den analoge indgang til staten, som nogle borgere fortsat har brug for. Vi ser altså en formindskelse af de tilbageværende fysiske rum, som forbinder borgeren til det offentlige. Fra et stringent fokus på

digitalisering er dette logisk; man ønsker netop med digitaliseringen at håndtere hidtil analoge situationer digitalt. Anlægger man derimod den digitalt udsatte borgers perspektiv, har disse fysiske rum, der tilbyder adgang til staten, aldrig været vigtigere.

Selv om vi ser i vores data, at det lokale borgerservicecenter fortsat typisk er det første fysiske rum, som den digitalt udsatte borger finder frem til for at få hjælp, bemærker en digitaliseringskonsulent i et borgerservicecenter med beklagelse, at “der er ingen tvivl om, at vores borgerservicecentre bliver mindre og mindre” (Digitaliseringskonsulent i borgerservicecenter). En anden borgerservicemedarbejder udtrykker “frygt” for, om der stadig vil være et fysisk borgerservicecenter om 5-7 år. Hun fortsætter: “Dermed også sagt, at så er der måske en gruppe af mennesker, som vi måske taber endnu mere på gulvet...” (Frontmedarbejder i borgerservicecenter)

Den hjælp, der møder den digitalt udsatte borger i borgerservicecenteret er i høj grad begrænset. Som Pors skriver, foregår mødet med bureaukratiet inkarneret i medarbejderen eller ”borgerguidens” skikkelse typisk således, at der under mødet foretages en løbende vurdering af, hvordan borgeren kan guides igennem de digitale systemer vha. ”learning by doing”, så vedkommende selv kan prøve kræfter med “de muligheder, som den digitale æra tilbyder” (2015, 185, vores oversættelse). Af Pors’ beskrivelse fremgår det tydeligt, at denne type ”hjælp til selvhjælp” ikke er designet til de mest udfordrede digitalt udsatte borgere. Det er ikke desto mindre det niveau af offentlig hjælp, de er sikret. Som et medlem af Københavns Ældreråd konstaterer i forbindelse med borgerservicecentrenes behandling af digitalt udsatte borgere, så

“har vi nogle gange været ude for, at når folk møder op, så får de at vide, at de kan gå på nettet. Jamen de er jo ikke på nettet. De kan ikke gå på nettet. De skal udfylde en blanket, og den er kun på nettet. De har brug for noget hjælp, jamen så skal de hen et andet sted. Jamen hvor er det andet sted? Det kan man se på nettet, og sådan nogle ting, ikke, som jo nogle gange er tegn på, at folk har for travlt og fejer ting væk.” (Medlem af Københavns Ældreråd)

I vores data beskriver flere borgerservicekonsulenter, hvordan de oplever, at den digitalt udsatte borger er blevet ”hægtet af” velfærdsstaten; at borgeren oplever at være blevet ladet ”lidt i stikken”, idet der ikke efterlades nogen analoge alternativer til disse borgere. Udtrykket ’hægtet af’ fremmaner den offentlige sektor som en fysisk tilstedeværelse, som man kan være

indeni eller udenfor. De borgere, der efterlades udenfor, er, med en borgerservicekonsulents ord, ”lidt lost”.

”Jeg tror, at det også har noget at gøre med, at når man sidder så langt væk fra borgerne, så har man ikke hjertet med på samme måde, som når man er tæt på borgeren og kan se frustrationerne og se, hvor besværlige tingene er. Så siger man bare, at det skal du da bare gøre elektronisk” (Digitaliseringskonsulent, Borgerservicecenter).

Igen beskrives den digitale stat som placeret fysisk ”langt væk fra borgerne”, og det er, af samme grund, ikke en empatisk eller omsorgsfuld offentlig sektor, borgeren møder. Tværtimod er ”hjertet” pga. den fysiske afstand på tværs af den digitale kløft ”ikke med”, og borgeren møder ikke forståelse for sine digitale vanskeligheder. Denne forståelse har borgeren mulighed for at opsøge i civilsamfundets væresteder.

3. Værestedet

Vi har ad to omgange besøgt seks væresteder i København, Frederiksberg, Aarhus, Hjørring, Odense og Esbjerg, dvs. byer af en vis størrelse. Værestederne er som udgangspunkt drevet af frivillige samt en eller flere ledere med fast ansættelse, og mens de typisk har aktiviteter for alle, har flere væresteder et specifikt fokus i deres arbejde, f.eks. på hjemløse, ældre, somaliske eller grønlandske borgere. I vores undersøgelse blev værestederne et væsentligt omdrejningspunkt for studiet af statens rumlige reorganisering. Her fik vi mulighed for at interviewe og observere 10 medarbejdere/ledere og få adgang til deres refleksioner og iagttagelser baseret på ofte mange års erfaring med værestedets brugere. På værestederne er der ofte fælles aktiviteter, arrangementer og fokus på socialt samvær og personlig udvikling, og brugerne af værestederne er ofte udsatte på flere dimensioner. På tværs af forskellige sociale grupperinger er der blandt brugerne ofte tale om problemer med ensomhed, misbrug og arbejdsløshed. Værestedet beskrives ofte som et ”beskyttelsesrum”, et fristed fra såvel gadens rå miljø som sagsbehandlerens og myndighedspersonernes krav og forventninger. Det beskrives, hvorledes ”værestedet bygger bro mellem forskellige aktører og indsatser i samfundet og det enkelte menneske” (Landsforeningen af VæreSteder 2005). Gennem samtaler og deltagerobservation blev det tydeligt for os, hvordan digitalisering er blevet en særlig

opgave for netop disse ”beskyttelsesrum”, og hvorledes det at forsøge at skabe et fristed fra systemets krav og forventninger afkræver en række nye tiltag fra medarbejdere og lederes side. Værestedet møder borgeren, hvor borgerservicecenteret trækker sig tilbage og ikke tilbyder hjælp på det niveau, borgeren har brug for. Vi hører her igen om en borger, der er ”hægtet af”; i dette tilfælde som følge af den forandringshastighed og kompleksitet, som digitaliseringen har ført med sig:

”Der var en del, der følte sig sådan hægtet af i forhold til alt det nye, der sker, alle de forventninger om at man har NemID, det hele bliver sendt ud på e-mails, og hvis man ringede til det offentlige kontor, øh, kan det var svært at komme igennem. Altså, der er så mange omstillinger, man skal igennem, og knapper man skal trykke, man skal sendes videre. Det er der mange, der har haft det svært ved. Og der, der prøver vi så at hjælpe så godt, som vi kan” (Leder af værested (A))

Ringer man til det offentlige, har man allerede forbrudt sig mod den digitale stats ”forventning” om, at man vha. NemID og e-boks kan betjene sig selv. Man vil samtidig i den telefoniske kontakt med det offentlige møde så mange barrierer i form af ”omstillinger” og ”knapper”, at den digitalt udsatte borger måske giver op og må acceptere sin eksklusion uden at få håndteret sit ærinde - medmindre man kan få hjælp på værestedet. En anden værestedsleder udtrykker noget tilsvarende: “Det, jeg oplever i dag, er, at man siger på Borgerservice, ”Vi vil rigtig gerne hjælpe og vejlede, men du skal selv kunne gøre det. Der står en computer der. Værsgo!” Og så står vores borgere af” (Leder af værested (B)).

Den bistand, som værestedet varetager i relation til det digitale, er imidlertid også begrænset af forskellige faktorer, både materielle-økonomiske og tidsmæssige. En værestedsleder beskriver den konkrete materielle begrænsning således:

“Vi har en computer, som både er den, vi bruger, og som også brugerne kan bruge. Eller hvis der er nogen, der har brug for lidt hjælp, øh, til deres, hvis de har NemID eller noget andet, så kan vi gå ind og, øh guide og være ved siden af i hvert fald. Så den, den står til fri afbenyttelse i åbningstiden. Men vi har kun en, så det vil sige, der er ikke så meget, nogle gange kan der kan være lidt kø på den” (Leder af værested (A)).

Værestedsmedarbejdernes bistand begrænser sig imidlertid ikke til at "guide" brugerne i anvendelsen af digitale hjælpemidler; værestedsmedarbejderne foretager også digitale handlinger på vegne af brugerne - noget som man på borgerservicecentre ikke har mulighed for at gøre. En værestedsleder beskriver lidt undskyldende, hvordan hans brugere kan komme til ham og sige "Jeg kan jo ikke læse de små kort der – nøglekort". Og, siger lederen, på borgerservicecentre "er der jo nogle regler om, at de (medarbejderne) må jo ikke gøre det, de må ikke kigge, og de må ikke kende. Så de kan kun vejlede lidt". På værestederne er personalet ikke underlagt de samme formelle begrænsninger, så de har mulighed for, at man

"sidder sammen, og at man også taster de ting ind for dem. Så længe de tager nøglekortet med sig og giver mig koderne hver gang, så tænker jeg – et eller andet sted – er det lige så godt, som hvis jeg vender hovedet væk. Jeg har nogle enkelte som heller ikke kan huske deres koder, og så forsvinder de for dem, og så skal de have nyt, ikke? Så får de nye nøglekort igen og igen, fordi de ikke kan huske deres koder. Men jeg gemmer ikke folks koder, og jeg har ingen NemID-kort til at ligge, men jeg sidder sammen med dem og hjælper dem hele vejen. Det bliver jeg nødt til at sige." (Leder af værested (B))

Lederen giver her udtryk for en splittelse, da han på én gang finder det nødvendigt at hjælpe brugerne, men samtidig erkender den privatlivsproblematik, der ligger i, at han må "hjælpe dem hele vejen". Værestederne er også ramt af personalemæssige begrænsninger:

"Vi er ikke ret meget personale. Vi er, (hoster) Hans, han er her jo og tager sig af de unge og sådan. Og så har vi et sekretariat, øh sekretærdame, som fundraiser, så vi deler hende i alle projekter. Og så er vi faktisk kun mig og Helle og Henrik. Øh, Helle og jeg er jo de gamle som ligesom har etableret og været her altid og øh, det er de andre ikke. Så alt det ekstraarbejde, det ender altid hos os. Det er altid mig, der kommer til et eller andet om aftenen, eller hjælper dem om natten og alt det der. Så det er svært at starte nye tiltag op for os. Og det der med at hjælpe dem med computerne og sådan noget, det er jo et nyt tiltag. Og det vil være mig, der skal gøre det." Leder af værested (B))

Som det fremgår af citatet, er den bistand, som værestederne tilbyder, meget afhængig af personalets personlige engagement. Det er dermed ikke en bistand, som brugerne kan regne med eller vil møde i ethvert tilfælde, hvor de har brug for ekstra hjælp. De er afhængige af

personalets gode vilje. På lignende vis beskrives det i vores data, hvordan den hjælp, brugerne tilbydes, på et værested er begrænset til en halv time om dagen.

Interviewer: Men du sagde, man har en halv time hver dag, hvor man kan få hjælp? Og så er det sådan uanset, hvad man har brug for, men det er det, man kan få?

Medarbejder: Ja, det er det, der er rammen.

Interviewer: Men hver dag, det er da også ret meget.

Medarbejder: Det tager lang tid med en. Men det er fordi, dengang vi rettede det til, så var det egentlig fordi, tit så sad vi med folk, så kunne det jo tage halvanden time. Fordi når vi troede, at nu er vi færdige med det, de kom for, så kom der lige tre breve mere op af tasken. Så man kan nå to problemer på en halv time. Og nogle gange, så kan det ikke lade sig gøre heller at nå det på en halv time, fordi så skal man måske hænge i en telefon i 20 min. Så kan det tage lidt længere tid. Måske de skal udfylde nogle papirer, man skal søge til en kommune, hun skal have NemID, og hun skal have bankudskrift, og måske det tager flere dage. (Leder på værested (C))

Vi har i dette afsnit vist, hvordan den digitale velfærdsstats tilbagetrækning fra den digitalt udsatte borgers liv og hverdag til en vis grad har ført til etableringen af nye analoge rum i kraft af væresteders påtagelse af opgaven med at (gen)etablere forbindelsen mellem staten og deres brugere. Da denne opgave for nogle væresteder er "et nyt tiltag", kan det imidlertid være svært at finde tid til den i en travl hverdag præget af ressourcemangel i kraft af både begrænset personale, tid og materiel såsom computere, der kan understøtte opgaven. Den omsorg og bistand, der praktiseres i disse rum, er dermed afhængig af og begrænset af mange faktorer og lader ikke til at være tilstrækkelig til at indrullere de digitalt udfordrede borgere i det digitale statsapparat.

Diskussion

Det er velkendt, at når ny teknologi udrulles, opstår der nye sociale skel, som i overvejende grad reproducerer allerede eksisterende sociale strukturer (Helsper & Reisdorf 2017). Dette fænomen er blevet indgående beskrevet under begreber som "the digital divide" (Van Dijk & Hacker 2003, Selwyn & Fraser 2007) og "digital marginalisering" (Ragnedda & Muschert 2017, Ragnedda & Ruiu 2017). I dansk kontekst så man i 2014, hvor lov om Digital Post bekendtgjorde, at alle borgere over 15 år som udgangspunkt skal interagere digitalt med det

offentlige, hvordan denne lovsanktionerede digitalisering forstærkede og gjorde sociale skel tydelige, da store dele af den danske befolkning havde svært ved at følge ambitionerne. Digitaliseringsstyrelsen oprettede derfor i 2019 ”Netværk for Digital Inklusion” og beskrev i den sammenhæng IT-udfordrede borgere som ”borgere med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, unge, ældre, ikke-vestlige indvandrere eller socialt udsatte”. På trods af de meget brede og relativt åbne kategoriseringer, der her gør sig gældende, er det tydeligt, at man i Digitaliseringsstyrelsen har gjort sig tanker om, at bestemte samfundsgrupper rammes negativt af digitaliseringen. Der rettes en opmærksomhed imod disse grupper, og der iværksættes særlige indsatser for at oplære og uddanne dem til at agere i det digitale offentlige rum. Disse tiltag antyder en rummelighed og ønske om en vidtfavnende inklusion af alle samfundsgrupper fra statens side, som ikke nødvendigvis slår igennem i praksis.

I vores undersøgelse har vi optegnet konturerne af et digitalt velfærdssamfund, der meget aktivt inkluderer og omfavner den borger, der kan betjene sig selv og dermed letter administrationsbyrden for staten. Det samme digitale velfærdssamfund trækker sig imidlertid lige så aktivt tilbage og væk fra den borger, der ikke formår at gå den anviste vej. Velfærdsstatens digitale reorganisering, der har medført en tilbagetrækning fra det fysiske rum, risikerer dermed at blive en skueplads for en opdeling, ikke blot mellem mennesker med og uden IT-kundskaber, men også mellem duelige og ikke-duelige samfundsborgere. Som vi viser i første del af analysen, ender nogle borgere med helt at opgive kontakten med staten. Statens nye digitale rum opleves her som ekskluderende, da de ikke lever op til den samme form for rummelighed og ligestilling af samfundsgrupper på tværs af skel, som tidligere tiders borgerservicecentre lagde op til.

Hvor det historisk set har været et af den nordiske velfærdsmodels særlige kendetegn, at staten har varetaget, hvad der i andre samfund tilhører familiens sfære (Esping-Andersen 1995), ser vi nu alternative aktører træde til og forsøge at hjælpe disse borgere med deres digitale udfordringer. Hvor borgerservicecentre i dag tilbyder hjælp-til-selvhjælp, tilbyder værestederne en anden form for rum, hvor det primære formål ikke er at ”promovere ideen om det digitale til så mange borgere som muligt” (Pors 2015, 185, vores oversættelse). Her forsøger man, at tage udgangspunkt i brugeren og dennes behov. Værestedet bliver dermed ideelt set et rum, hvor forbindelsen til den digitale stat kan (gen)etableres gennem den bistand, som værestedet tilbyder brugerne. Denne hjælp fra civilsamfundet, frivillige og pårørende er

velment og tiltrængt, men også potentielt problematisk, da den skaber nye afhængighedsforhold, forventninger og privatlivsproblematikker, samt sker på baggrund af en knaphed af ressourcer.

I vores studie har vi kun vist glimt af et stort og kompliceret billede af, hvordan den offentlige digitalisering leder til en rumlig reorganisering med sociale konsekvenser til følge. Ikke desto mindre har vi ønsket at vise, hvordan aktiv deltagelse, selvbetjening og digitale platforme for nogle bidrager til en sømløs understøttelse af ukomplicerede livssituationer, mens disse nye mantraer og systemer for andre netop kan blive symbolet på, at man ikke er tilstrækkelig og faktisk har brug for hjælp til at håndtere sin egen livssituation.

Konklusion

Vi har i denne artikel ønsket at give et indblik i velfærdsstatens nye digitale og fysiske rum(me)ligheder samt konsekvenserne heraf. Igennem vores tre nedslag har vi beskrevet, hvordan den danske velfærdsstat er blevet gjort digital, og hvordan den offentlige sektor som et fysisk rum, man kan besøge, er under afvikling; en proces der har skabt nye grænseflader i relationen mellem borgerne og staten med konsekvenser for det omfattende sociale sikkerhedsnet, der hidtil har kendetegnet den nordiske velfærdsmodel. Vi argumenterer for, at det ikke blot er statens fysisk/digitale rum, der er under forandring, men også mere overordnede forståelser af rummelighed og inklusion. Det springer særligt i øjnene, hvordan frivillige, familie og pårørende nu må varetage funktioner, som det før var blandt den nordiske velfærdsmodels særlige kendetegn, at staten håndterede (Esping-Andersen 1990). Måske er vi vidne til en ny dansk velfærdsstatstype, der på nogle områder distancerer sig fra grundlæggende værdier og funktioner i den nordiske velfærdsstatsmodel ved at omslutte nogle (digitalt duelige) borgere i hidtil uset grad og samtidig ekskludere andre.

Langtidseffekterne af de seneste årtiers omfattende digitalisering er stadig ikke kendte, men det lader til, at digitaliseringen har været med til at forskyde relationer mellem borgere, frivillige og offentlige myndigheder i det danske samfund. Baseret på vores analyse mener vi at kunne vise, at digitaliseringen særligt har haft indflydelse på velfærdsstatens tilgængelighed og ansvar over for sine borgere. Digitaliseringen af velfærdsstaten er en langvarig og kompleks proces, som ikke blot kan spores i eventuelle gevinster og besparelser for den offentlige forvaltning. Der er derimod brug for at tænke langsigtet over digitaliseringen på tværs af

generationer og sociale skel. Vores undersøgelse peger på behovet for mere omfattende undersøgelser af, hvordan mennesker oplever og behandles af velfærdsstaten i digitale klæder. Vi håber også, at analyser som disse kan være med til at starte en større debat om, hvilke værdier et dansk velfærdssamfund bør bygge på og værne om, og hvordan disse realiseres i den digitale virkelighed.

Referencer

Bjerre, J. (2015). Inklusion: fra sociologisk begreb til performativ selvmodsigelse. *Cursiv*, 15, 125-142.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). *Digital era governance: IT corporations, the state, and e- government*. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1995). Welfare states without work: the impasse of labor shedding and familialism in continental european social policy. Instituto Juan March de estudios y investigaciones.

Eriksson, K. (2012). Self-service society: Participative politics and new forms of governance. *Public Administration*, 90(3), 685–698.

Fountain, J. (2014). On the effects of e-government on political institutions. In D. L. Kleinman, & K. Moore (Eds.), *Routledge handbook of science, technology and society* (pp. 471–488). London: Routledge.

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

<https://www.ft.dk/samling/20101/almudel/AMU/bilag/259/1025231.pdf>

Hansen, H. T., Lundberg, K., & Syltevik, L. J. (2018). Digitalization, street-level bureaucracy and welfare users' experiences. *Social Policy & Administration*, 52(1), 67-90.

Helsper, E. J., & Reisdorf, B. C. (2017). The emergence of a "digital underclass" in Great Britain and Sweden: Changing reasons for digital exclusion. *New Media and Society*, 19(8), 1253–1270. <https://doi.org/10.1177/1461444816634676>

Henman, P., & Dean, M. (2010). E-government and the production of standardized individuality. In *Calculating the social* (pp. 77-93). Palgrave Macmillan, London

- Holm Pedersen, L. (2011). Indførelsen af one-stop-shopping – koordination gennem ændringer af den formelle organisering? *Samfundsøkonomen* 6: 11-13.
- Jensen, M. C. F., & Olsen, L. (2019). Peer-to-peer-fællesskaber mellem socialt udsatte. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Landsforeningen af VæreSteder (2005) ”Mulighedernes værested – fra omsorg og lavtærskel til samvær og aktivitet”. Landsforeningen af VæreSteder 2005.
- Luhmann, Niklas (1992): *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Madsen, C. Ø., & Kræmmergaard, P. (2015). The efficiency of freedom: Single parents' domestication of mandatory e-government channels. *Government Information Quarterly*, 32(4), 380-388.
- Margetts, Helen Z. (2009) The Internet and public policy. *Policy & Internet* 1.1: 1-21.
- Noy, C. (2008). Sampling knowledge: The hermeneutics of snowball sampling in qualitative research. *International Journal of social research methodology*, 11(4), 327-344.
- Pors, A. S. (2015). Becoming digital – passages to service in the digitized bureaucracy. *Journal of Organizational Ethnography*, 4(2), 177–192.
- Ragnedda, M., & Muschert, G. W. (Eds.). (2017). *Theorizing digital divides*. Routledge.
- Ragnedda, M., & Ruiu, M. (2017). *Social capital and the three levels of digital divide*.
- Rod, M. H. and S. Jöhncke, 2015: The Social Life of Evidence: Rationalising Professional Practice in the Welfare State, in V. Steffen, S. Jöhncke & K.M. Raahauge (eds.): *Between Magic and Rationality. On the Limits of Reason in the Modern World*. Copenhagen: Museum Tusulanum Press. 2015. Pp. 43-70.
- Schou, J., & Hjelholt, M. (2020). Digitaliseringen af den danske offentlige sektor: hvor er vi på vej hen?. *Økonomi & Politik*, 92(2).
- Schou, J. & Hjelholt, M. (2019). *Digitalizing the welfare state...*
- Selwyn, N., & Facer, K. (2007). *Beyond the digital divide*. Opening Education Reports. Bristol: Futurelab. Retrieved October, 24, 2007.
- Simonsen, T. P. (2020). *The Spatial Organization of Psychiatric Practice: A Situated Inquiry into 'Healing Architecture'*. Copenhagen Business School [Phd]. PhD. Series No. 03.2020
- Skaarup, S. (2020). The Role of Domain-Skills in Bureaucratic Service Encounters. In *International Conference on Electronic Government* (pp. 179-196). Springer, Cham.

Van Deursen, A. J., & Helsper, E. J. (2015). The third-level digital divide: Who benefits most from being online?. In *Communication and information technologies annual*. Emerald Group Publishing Limited.

Van Dijk, J., & Hacker, K. (2003). The digital divide as a complex and dynamic phenomenon. *The information society*, 19(4), 315-326.

DIGST 2021, Netværk for Digital Inklusion, <https://digst.dk/digital-service/digital-inklusion/netvaerk-for-digital-inklusion/> (tilgået 8. Juli 2021).