

# Digital forvaltning i det borgernære bureaukrati<sup>1</sup>

Anja Svejgaard Pors

## Abstract

Based on an ethnographic study of frontline work at a municipal citizen service centre in Denmark, this paper examines how digitization reforms reorganize frontline workers' bureaucratic practices and thus identifies how relations, professionalism and management become redistributed in the digital era. The analysis draws on empirical material generated through observations, field notes, interviews and documents, ultimately showing that e-government reforms have instituted temporary practices that aid the individual's transformation to digital citizenship, and that these practices change citizen services both relationally and institutionally. The analysis further shows how managing and empowering citizens is the core task of frontline work, and how public administration is displaced into the citizen's private sphere for the purpose of creating an efficient, digitized society.

## Introduktion

Observation i borgerservicecentret, april 2014:

Ved indgangen til borgerservicecentret går folk ud og ind gennem vindfanget. Indenfor åbner et stort lokale sig, hvor borgerne mødes af en reception. En stor plakat informerer under overskriften *Digital medbetjening*: "Slip for køen – gå på nettet! Sundhedskort, flytning, p-licens, børnetilskud og meget mere. Mulighederne er mange på [www.kommuneX.dk](http://www.kommuneX.dk) Vores digitale ambassadører hjælper dig i gang". Fra en fladskærm på væggen oplyses det, at nummer 602 får medbetjening og nummer 515 er i gang med at få assistance fra jobcentrets medarbejdere. En kvindelig borger med barnevogn står tæt sammen med en borgerservicemedarbejder ved et af de høje borde midt i lokalet. De kigger begge på computerskærmen; borgeren står ved tastaturet, mens borgerservicemedarbejderen peger på skærmen.

1 Denne artikel findes i en lærebogsversion i antologien *Borgernær Ledelse* redigeret af Kristian Gylling Olesen & Anja Svejgaard Pors, 2016, Akademisk Forlag.

Anja Svejgaard Pors är verksam vid Institut for Ledelse & Forvaltning, Professionshøjskolen Metropol, København, Danmark.

E-post: [aspo@phmetropol.dk](mailto:aspo@phmetropol.dk)

”Lad os gå ind på borger.dk, det er jo dig, der skal taste,” siger borgerservicemedarbejderen Lene til kvinden. ”Bruger du computer, derhjemme for eksempel?” ”Nej, ikke så meget,” svarer kvinden. Hun begynder forsigtigt at taste, bogstav for bogstav, hun stopper op efter at have skrevet ’b-o-r-g-e-r’. ”Og punktum, D og K. Sådan!” siger Lene og fortsætter i en opmuntrende tone: ”Og så trykker du på pilen. Yes, så er vi i gang. Og prøv at se her, her er en genvej til boligstøtte, klik bare på den.” Kvinden svarer stille: ”Jeg kan ikke så godt gøre det, jeg har glemt mine briller. Kan du gøre det?” Lene kigger smilende på kvinden: ”Nej, det er dig der styrer det hele, jeg kigger bare på. Du kan forstørre billedet ved at klikke der. Prøv lige det... Ok, se hér skal du vælge, er du førtidspensionist?” Lene bøjer sig frem og peger på skærmen. Kvinden nikker. ”Ok, så klik der.” Kvinden klikker forsigtigt med musen. Lene fortsætter opmuntrende: ”Og så videre under ’Selvbetjening’ der, klik på ’Beregn din boligstøtte’, for vi beregner den jo bare. Ja, og så klik på startknappen og på beregn igen”, fortsætter Lene, mens kvinden tøvende forsøger at navigere med musen.

Situationen inviterer inden for i hverdagen i et dansk borgerservicecenter. Her er det konkrete møde mellem myndighed og borger under forandring. Digitaliseringen af den offentlige forvaltning stiller krav til borgeren, som i dag forventes at være en væsentlig del af løsningen på statens mål om at effektivisere. Visionen for den danske digitaliseringsstrategi er, at borgerne på egen hånd afsøger muligheder og administrerer kontakten med myndighederne – ideelt set på digital afstand af forvaltningen. Præmissen for denne vision er både, at det skaber kvalitet og værdi for borgeren at klare sig uden personlig kontakt med det offentlige system, og samtidig at gevinsterne af digitaliseringsreformerne kun kan realiseres, hvis borgeren er selvhjulpnen. Som i situationen ovenfor er det dog ikke alle borgere, der behersker den digitale selvbetjening. De borgere, der møder personligt op i den kommunale borgerservice, er af forskellige årsager ikke lykkedes med at bruge de digitale løsninger på egen hånd. Nogle har forsøgt, men oplever barrierer. En del borgere har ingen netadgang eller erfaring med den digitale verden. Mange har ikke kendskab til forvaltningen som domæne, behersker ikke forvaltningsproget eller det danske sprog i det hele taget, og mangler et socialt netværk, der kan hjælpe dem. De mangler modet til at forsøge på egen hånd og har brug for at sikre sig, at de gør det rigtigt – og i hvert fald ikke gør noget forkert (Skaarup 2011). Når disse borgere møder op personligt i borgerservice, afføder det en praksis, hvor forvaltningens frontmedarbejdere får til opgave at lære dem at betjene sig selv digitalt.

Det klassiske bureaukratiske møde (Hasenfeld *et al.* 1987) mellem borger og forvaltning foregår henover en skranke eller skrivebord, hvor medarbejderen er den, der styrer sagens gang ved at selektere og dokumentere relevante informationer. I dag er der nyindrettede fysisk-tekniske rammer i de danske borgerservicecentre: Her står borger og frontmedarbejder ved høje borde, side om side ved en computer; borgeren er ved tastaturet, mens borgerservicemedarbejderen assisterer. 'Medbetjening' er betegnelsen for denne nye forvaltningspraksis, hvor borgerens kapacitet til selvbetjening trænes. Denne artikel udforsker, hvordan relationer og opgaver udspiller sig i forvaltningens frontlinje, når den digitale forvaltning implementeres.

## **Forandret borgerbetjening som et spørgsmål om ledelse, organisering og styring**

Artiklen præsenterer en casebaseret analyse af mødet mellem borger og myndighed i én af velfærdstatens frontlinjer; borgerservice. Når digitaliseringsreformerne bølger ind over land, er det ikke alene et forvaltningsinternt anliggende. Omstillingen til digital forvaltning og velfærd griber ind i relationen mellem forvaltning og borger, da det er i denne relation, at borgeren skal forvandles til en digital borger, der kan betjene sig selv og bidrage til forvaltningen af sin sag. Artiklen peger på, at når borgeren bliver en central aktør i velfærdsløsninger, bliver organisatorisk forandringsledelse til en distribueret aktivitet. Hvor de udbredte teorier om offentlig forandringsledelse (Fernandez & Rainey 2006) har organisationens formelle leder som omdrejningspunkt, viser artiklens empiriske analyse, at det i praksis her er frontmedarbejderen, der får til opgave at lede og sikre forandring. Forandringsledelse er her en distribueret aktivitet, der er forankret i forvaltningens frontlinje – tæt på borgeren. Ved at gå empirisk, casebaseret og etnografisk til værks vil artiklen belyse forandringen af relationen mellem myndighed og borger som et institutionelt og relationelt mellem spil, hvor arbejdsopgaver og ansvar, der tidligere påhvilede forvaltningen, pålægges borgeren. Institutionelt er 'medbetjening' en ny praksis, der er skudt ind mellem traditionel borgerbetjening og digital selvbetjening. Relationelt skal frontmedarbejderen ikke bare betjene men forvandle borgeren til en digital borger, der kan agere på egen hånd i den digitale forvaltning. Artiklen viser, hvordan borgerens problem og frontmedarbejderens opgave omformes til en læringssituation, hvor frontmedarbejderen skal lede forandring, mens det pålægges borgeren at overtage administrationen og ansvaret for sagen. Den digitale forvaltnings forskydninger af opgaver i det bureaukratiske møde skal samlet set bidrage til effektivisering gennem en bevægelse henimod privatisering af forvaltningsopgaver.

Analysen baseres på et bredt udsnit af organisationsetnografisk materiale, der detaljeret belyser det nye møde mellem borger og borgerservicemedarbejder.

Analysen falder i to dele. Med afsæt i politiske udmeldinger og ledelsesteknikker indrammer jeg en forandret faglighed og relation til borgeren i forvaltningens frontlinje. På baggrund af den viden samt interviews og observationer af møder mellem borgere og frontmedarbejdere analyserer jeg, hvordan den borgernære relation erfares og praktiseres og hvilke forskydninger, udfordringer og muligheder, det skaber. Nærhed og distance er gennemgående analytiske ledetråde til at forstå, hvordan der skabes nye dynamikker i relationen mellem borger og borgerservicemedarbejder. Resultaterne giver anledning til en diskussion af de betingelser digitaliseringsreformerne sætter for det bureaukratiske møde mellem borger og forvaltning. Først vil jeg motivere analyse og diskussion ved at præsentere det empiriske materiale samt artiklens analysestrategiske og teoretiske tilgang.

## Frontlinjen i borgerservice som empirisk undersøgelsesfelt

Artiklen baseres primært på etnografisk materiale fra et borgerservicecenter med 18 fuldtidsansatte medarbejdere og 300 borgerbetjener dagligt, hvor borgere møder op uden fast aftale. Centret er placeret i et udsat boligområde præget af sociale problemer og marginaliserede borgere, som forventes at have en lav grad af digitale færdigheder og kompetencer. Centret er del af en af Danmarks største kommuner, som har arbejdet intenst med at nytænke og kvalificere indsatsen i borgerservice. Samlet set danner materialet basis for et studie af en kritisk case (Flyvbjerg 2006/2010)<sup>2</sup>, da borgerservicecentrets profil kondenserer de udfordringer, som implementeringen af obligatorisk digital selvbetjening står overfor på landsplan.

Jeg har udført ca. 80 timers etnografisk feltarbejde i 2013–2014. Mit metodiske afsæt var eksplorative observationer, hvor jeg opholdt mig centrets venteområder og fulgte medarbejdere i deres arbejde under forskellige former for borgerbetjening. Feltarbejdets fokus var at indkredse faglighed og faglige greb i praksis med afsæt i de konkrete situationer jeg fulgte og den undren der opstod. Fokus i empirigenereringen har været stadig mere strukturerede observationer af konkrete møder i borgerservice og faglige greb mellem frontmedarbejdere og borgere, som jeg sammen med kolleger<sup>3</sup> herpå kombinerede med otte opfølgende kvalitative

2 Strategien for udvælgelse af den kritiske case baseres på Flyvbjergs påpegnings af, at repræsentativitet i casestudier ikke nødvendigvis er vejen til generaliserbarhed, da den typiske eller gennemsnitlige case ofte ikke er så rig på information: "Atypiske eller ekstreme cases giver ofte mere information, fordi de inddrager flere aktører og flere basale mekanismer i den studerede situation." Den kritiske case er karakteriseret ved følgende princip: Hvis det (ikke) gælder for denne case, så gælder det for alle (ingen) cases (Flyvbjerg 2010: 473ff.).

3 Det empiriske materiale er indsamlet og diskuteret i samarbejde med kolleger – særligt ph.d. lektor Jesper Hundebøl og adjunkt Lars Hove Sørensen.

semistrukturerede interviewsamtaler primært med de observerede frontmedarbejdere – og undervejs i processen indgik også otte semistrukturerede interviewsamtaler med ledere og konsulenter, der arbejdede med området borgerrettet digitalisering. Analyser og resultater af det empiriske arbejde er desuden blevet præsenteret og diskuteret med centrets borgerservicemedarbejdere og deres lokale ledere på to workshops tidsligt placeret henholdsvis kort efter empiriindsamlingens begyndelse og afslutning. I artiklen sætter jeg de etnografiske observationer og narrative beretninger om arbejdet i borgerservice i spil sammen med uddrag af et arkiv af dokumenter fra forskellige steder i styringskæden såsom politikker, arbejdsgangsbeskrivelser, uddannelsesmateriale henvendt til frontmedarbejdere i borgerservicecentret samt kompetenceprofil for frontmedarbejdere udarbejdet i samarbejde mellem Kommunernes Landsforening og medarbejdernes fagforening HK Kommunal. Ved at lægge empiriske observationer frem og analysere dem sammen med styringsmæssige rammer og anvendte ledelsesteknikker undersøger artiklen, hvordan frontmedarbejderen får en central rolle i iværksættelse og ledelse af den forandring, som digitaliseringsreformerne fordrer.

## Analysestrategisk greb

Analysen er inspireret af situationel kortlægning og analyse (Clarke 2005), som er en empirisk drevet analysestrategi, hvor det empiriske materiale sorteres, kodes og kategoriseres i mønstre til praksisnære analyser. Kodningen af det empiriske materiale er her guidet af min interesse for, hvordan faglighed og ledelse formes i relationen mellem borger og myndighed. Dikotomien nærhed/afstand bruger jeg som en analysestrategisk kategori til at få øje på forskydninger i materialet. Konkret betyder det, at jeg har sorteret observationsnoter og interviewudskrifter ved at spørge materialet, hvad faglighed bliver gjort til – og hvordan fagligheden praktiseres og erfares. Herpå har jeg kortlagt, hvordan elementer og aktører blev forbundne eller adskilte i de situationer, hvor faglighed er tematiseret.

Analytisk tager jeg afsæt i den minimumbestemmelse, at ledelse i højere grad er bundet til situationer og praksis, end til roller og individers viden og evner. Ledelse er således at forstå som en relationel kvalitet snarere end en individuel kundskab. Ledelse er en interaktionistisk praksis mellem følgere og ledere, der ikke nødvendigvis har en formel position som leder. Ledelse er ikke noget der gøres ved følgere, men derimod fra et distribueret perspektiv et samspil mellem interaktion, teknikker og styring (Spillane 2005), som bidrager til at definere de involverede aktører; borgeren, teknologien, den professionelle og den relation, aktørerne indgår i.

## Teoretisk tematik

Bureaukratiets klare kontur med regelstyrede hierarkier og rammer for opgaver og kvalifikationer er gennem de senere årtier blevet mere grumset (Du Gay 2008:336; Pollitt and Bouckaert 2011). I dag er beskrivelsen af den offentlige forvaltning influeret af flere forståelser af styring og ledelse, som tilføjer nye lag, der overlapper i mere hybride idealer for styring og ledelse af den offentlige sektor (Pollitt & Bouckaert 2011:8; Newman & Clarke 2009). Digital Era Governance (Dunleavy et al. 2006; Margretts & Dunleavy 2013) er en af de nyere betegnelser, som prøver at indkredse et nyt dominerende styringsparadigme i vores samtid. Kendetegn ved Digital Era Governance er reintegration af offentlig service i administrative servicecentre med transparente helhedsløsninger, der ideelt set tager afsæt i brugerperspektivet, og hvor borgeren derfor typisk kun har én indgang til det offentlige – i en dansk kontekst eksemplificeret ved borgernes indgang til det offentlige via portalen borger.dk. Forvaltning i den digitale æra forklares som et styringsmæssigt modsvar til den fragmenterede, siloopdelte offentlige sektor, som New Public Management (NPM) er kendt for (Hood 1991). Digitalisering skal bidrage til en bedre horisontal koordinering på tværs af forvaltninger og sektorer post-NPM (Christensen & Lægneid 2007). Digitaliseringsreformerne har dog stadig spor af NPM i form af en stram kvantitativ styring, output-måling, kvalitetssikringstiltag samt ideer om borgeren som kunde i offentlige virksomheder underlagt ambitiøse produktivitets og effektiviseringsmål<sup>4</sup>. Ifølge Dunleavy transformerer digitalisering den offentlige forvaltning til 'digital agencies' (Dunleavy et al. 2006: 225), 'making (able) citizens do more' (Margretts & Dunleavy 2013: 6). Dunleavys analyse og beskrivelse indrammer nogle overordnede forandringer i offentlig styring, men reflekterer ikke, hvordan det bureaukratiske møde forandres i praksis fx i håndteringen af 'unable citizens'. Med digital forvaltning skal offentlige organisationer og medarbejdere ikke bare koordinere services, men også mobilisere borgere (og civilsamfund) ved at facilitere processer og samarbejder (Agger & Tortzen 2015).

Litteraturen om e-government har stadig kun få analyser af reaktioner og erfaringer hos de menige ansatte (Nygren 2010; Bernhard 2014; Jansson & Erlingsson 2014; Buffat 2015; Pors 2015), der i den bredere forskning i offentlig styring og ledelse overvejende ses som objekter i eller for de nye styringsformer i den offentlige sektor (Budd 2007; Healy 2005). Den kritiske professions- og ledelsesforskning betegner "the managerial state" (Clarke & Newman 1997), som en arena, hvor de offentlige medarbejdere re- eller deprofessionaliseres i og med at kravene skifter fra specialistkvalifikationer til mere personlige

4 I forhold til digitaliseringsreformerne i Danmark er det fx målet, at 80 % af danskernes kommunikation med det offentlige i 2015 skal ske gennem digitale kanaler (Regeringen et al. 2011) – et mål der løbende følges op på for at sikre såkaldt gevinstrealisering af de nye digitale tiltag, investeringer og sideløbende besparelser, som idéen om digitalisering trækker med sig.

kompetencer og salgsarbejde (Niaconachie 2003; Simms 2010). I forvaltningslitteraturen ses styringsreformer ofte som et dikotomisk sammenstød mellem rationaliteter og opfattelser af hvad faglighed og professionalisme er (Dalsgaard 2013). Lederspærpektivet fra NPM kritiseres for at udfordre medarbejdernes uddannelsesmæssige beskæftigelsesmonopol, diskretion og faglige etik, og professionelle medarbejdere versus ledere ses som en klassisk dualistisk modsætning (Thomas & Davis 2005; Gleeson & Knights 2006). Den kritiske forvaltningslitteratur skaber tydelige dikotomier mellem aktuelle udviklingstendenser og den idealtypiske weberianske forvaltning præget af faglighed og formalitet, hvor bureaukraten arbejdede specialiseret, uden personligt engagement og entusiasme. Analysen her går udenom dikotomier mellem klassiske idealtyper og samtidens praksis og søger i stedet at nuancere debatten om frontmedarbejdere som enten deprofessionaliserede ofre eller strategiske aktører (Dalsgaard 2013), der internaliserer managementstatens forventninger. E-government kan ses som en sammensat Post-NPM-styringsform (Christensen & Lægred 2007), der fordrer en ny bureaukratisk professionalisme, som overskrider den klassiske skillelinje mellem offentlig og privat sfære. Der er et behov for at sætte frontmedarbejderens praksis som undersøgelsesgenstand for empirisk at undersøge de digitale reformers reorganisering (Buffat 2015) af frontmedarbejdernes faglige mulighedsrum. Ved at udforske, hvordan digitaliseringsreformen sætter 'det private' i spil på nye måder, bliver det muligt at få øje på, hvordan den menige medarbejder både er objekt og subjekt for management.

## Visioner for de danske digitaliseringsreformer

I disse år skyller digitale reformer ind over det offentlige Danmark. Den digitale forvaltning angår i dag ikke alene digitale systemer til intern administration, men også borgerhenvendelser i form af anmodninger og anmeldelser skal i stadig stigende grad foregå digitalt. Oprettelsen af Digitaliseringsstyrelsen i 2011 anses fra politisk side som et vigtigt skridt til at sikre en moderne offentlig sektor, der giver mest mulig værdi for samfundet og færrest mulige udgifter for skatteborgerne ved at være et centralt middel til at "... forny den offentlige sektor, skabe økonomisk råderum og sikre en mere fleksibel, moderne service" (Regeringen & Kommunernes Landsforening 2012).

Regeringen, Danske Regioner, & Kommunernes Landsforening (2011a) står sammen om en ambitiøs fællesoffentlig digitaliseringsstrategi med titlen "Den digitale vej til fremtidens velfærd". Her er målet, at digital administration skal bringes så tæt på borgeren som muligt, idet at det "... som hovedregel skal [...] være obligatorisk at bruge nettet til at ordne sine ærinder med det offentlige" (Digitaliseringsstyrelsen 2014a). Digitaliseringsstyrelsen arbejder metaforisk med digitalisering i såkaldte 'bølger', hvor planerne for digitalisering lægges

frem<sup>5</sup>. Målsætningen er, at stadig flere og mere komplicerede forvaltningsområder digitaliseres, så den digitale forvaltning kommer ud af de offentlige kontorer og ind i borgerens dagligdag via selvbetjeningsløsninger og digital post, som kan tilgås fra computeren i hjemmet eller via mobile platforme – hvor som helst og når som helst. Det betyder, at som medarbejder skal man ”om muligt forsøge at hjælpe borgeren til at ansøge digitalt” (Digitaliseringsstyrelsen 2014b). Under overskriften ”Slut med papirblanketter og brevpost” er en af digitaliseringsstrategiens målsætninger, at kommunikationen mellem borgere og myndigheder i 2015 skal foregå digitalt. Fra politisk side er målet at reducere antallet af borgere, der møder op i borgerservicecentre (Regeringen *et al.* 2011a), hvilket loven om obligatorisk digital selvbetjening understøtter, og det står klart i de digitale målsætninger, at alle borgere, der kan selv, skal selv (Digitaliseringsstyrelsen 2014a).

Reformerne indrammes som et fælles mål for både borgere, medarbejdere og ledere i den offentlige sektor, som alle tildeles nye opgaver og roller:

Digital velfærd giver nye muligheder for os alle. For den enkelte betyder det, at han eller hun kan blive inddraget mere aktivt i velfærden. Og nye digitale løsninger kan betyde bedre livskvalitet, tryk og fleksibilitet i hverdagen. For de offentlige ledere og medarbejdere betyder omstillingen til digital velfærd, at de i højere grad får en rolle i at motivere og støtte den enkelte borger i at benytte og få værdi af de teknologiske løsninger. (Regeringen *et al.* 2013: 3)

Kommunernes borgerservicecentre<sup>6</sup> spiller en central rolle i udbredelsen og implementering af loven om obligatorisk digital selvbetjening. Borgerservice medarbejderne har her en særlig rolle, da de har den direkte kontakt til de

5 Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi indeholder i alt 40 initiativer, der bl.a. vedrører folkeskolen, universiteterne, miljø- og beskæftigelsesområdet og sundhedssektoren (Digitaliseringsstyrelsen 2011a: 10). Borgerserviceområdet har dannet fortrøp, og fra 1. december 2012 blev ansøgning om flytning, sundhedskort, EU-sygesikringskort, optagelse i daginstitution og SFO samt skoleindskrivning obligatorisk digital (Kommunernes Landsforening 2013). Men også mere komplekse ydelser inden for social-, beskæftigelses- samt teknik- og miljøområdet inkluderes løbende, fx ansøgning om begravelseshjælp, økonomisk friplads til dagtilbud, hjælpemidler, udrejse, adresse- og navnebeskyttelse, anmeldelse af rotter, ansøgning til lån og betaling af ejendomsskat samt valg af læge (*ibid.*).

6 Borgerservicecentre i Danmark spredte sig som kommunale organisatoriske enheder fra 1995 (Pedersen 2009: 7), hvor de bl.a. blev betegnet som servicebutik, rådhusbutik, kvikskranke og borgerbutik. På trods af forskellige lokale udgaver er der dog tale om et relativt ensartet fænomen organiseret i Borgerservice Danmark under Kommunernes Landsforening. I forbindelse med strukturreformen i 2005 blev der for første gang etableret en lov om kommunale borgerservicecentre, som fastslår, at borgerservice skulle være borgernes indgang til hele den offentlige sektor og dermed forvaltningens ansigt udadtil. Traditionelt har Borgerservice varetaget administrative opgaveområder, fx administrative borgerbetjeningsopgaver, vejviserfunktion, udlevering af blanketter, lettere sagsbehandling, bistand til borgernes benyttelse af digitale selvbetjeningsløsninger og informationssøgning samt systematisk modtagelse og videresendelse af dokumenter (LSF 72 2005: 8).



borgere, der fortsat kommer i borgerservicecentrene. Fra at levere en service på borgernes præmisser og med borgeren i centrum, bl.a. med hensyn til valg af henvendelseskanal, gøres det nu obligatorisk, at borgerne skal betjene sig selv via de digitale løsninger, hvilket medarbejderne skal formidle. Det er derfor også op til medarbejderne at skønne, hvorvidt borgerne har brug for hjælp. Herved udfordres den servicerende forståelse af borgerservice. Frontmedarbejderne, som typisk er kontoruddannede specialister på særlige specifikke fagområder såsom skat, boligstøtte, pension mv. skal således betjene og møde borgerne på nye måder. Fra at have været specialisten på et fagområde, hvor medarbejderne tilbød borgeren faglig rådgivning, skal de nu være generalister og kunne guide borgerne over på de digitale kanaler på de områder, der er og fremadrettet bliver omfattet af obligatorisk digital selvbetjening. Jane Ussing, formand for Borgerservice Danmark, taler om et paradigmeskifte i landets borgerservicecentre:

Vi har jo vænnet os til, at vi har skullet gøre tingene for borgerne. Men den nye rolle bliver, at vi i stedet skal hjælpe borgerne med at gøre det selv. Det bliver en stor omvæltning, for det kommer til at tage længere tid at ekspedere en borger. Det kommer også til at berøre vores service-gen. (HK Kommunal 2012)

Ændringen af faglighed, praksis og vaner underbygges af Kommunernes Landsforenings kompetenceprofil for medarbejdere, der betjener og vejleder borgere (Kommunernes Landsforening 2012). Kompetenceprofilen påpeger, at borgerservicemedarbejdere skal hjælpe borgeren til selv at finde svar på deres spørgsmål, og at de venligt men bestemt skal opfordre borgerne til at gøre det hjemme ved computeren (ibid). Frontmedarbejderne sættes i centrum som den centrale aktør i at skabe den digitale velfærd samtidig med at de skal agere i en organisering under fortsat omstrukturering. Kommunens digitaliseringschef forklarer visionen for digitalisering og fremtidsudsigten for borgerservice således:

Borgerservice er nok ikke et sted, men mere et begreb. Nej, jeg tror ikke, at de er der om 5 år. Meget af det er selvbetjeningskiosker rundt omkring på biblioteker, idrætsfaciliteter, medborgerhuse og så videre. Og nogle steder kan der så være en form for bemanding. Vi er ved at få opstillet i et pilotprojekt på banegården, hvor man kan gå ind og lukke døren, og så få videoforbindelse til en medarbejder. Så nej, jeg tror ikke, de er der om 5 år. Det bliver mere spredt [...] Det er også en erklæret del af vores strategi, at borgerservice er et begreb, og ikke et *sted*. At man møder borgeren der, hvor de

alligevel er i kontakt med kommunen, og måske i udgangspunktet i en mere positiv kontakt på fx biblioteker, svømmehallen. (Interview med kommunens digitaliseringschef 2013)

Digital forvaltning skal tæt på borgeren, der hvor borgeren er, og dermed holde borgeren væk fra betjeningen i forvaltningens frontlinje; borgerservice. Borger-service skal afvikles som sted, men snarere være et begreb, der kan virke virtuelt og i positive kontekster, der ikke bærer præg af 'forvaltning'. Medbetjening og borgerservice ses således som et institutionelt mellemspil, der skal bringe de ikke-digitale borgere fra den analoge verden over i den digitale virkelighed.

Med indførelsen af obligatorisk digital selvbetjening mødes borger og kommune på nye måder: via e-læring, chat, telefonisk support, med co-browsing, på bibliotekernes digitale borgerkurser, eller via videoforbindelse. På fysisk afstand af forvaltningen støttes borgeren i at blive selv-kørende, myndiggjort og styrket i at sørge for sig selv på digitale platforme: borgeren skal ideelt set kunne omsætte sine rettigheder, ressourcer og kompetencer til effektiv selvbetjening. Det fordrer, at borgeren har selvtilid og tillid til systemets responsivitet. Det kræver også tekniske færdigheder; at borgeren har viden om, hvordan man rent praktisk anvender en computer og får sin sag sendt afsted ad digitale kanaler. Men sådan ser virkeligheden ikke ud for alle borgere.

Når borgeren møder op i borgerservicecentret, skyldes det som oftest, at myndiggørelsen på et eller flere områder har svære vilkår. De politiske beslutningstagere kobler denne myndiggørelse ved obligatorisk digital selvbetjening med optimering, idet der skal "endnu mere fart på at anvende digitalisering til at forny den offentlige sektor og gøre den mere effektiv". Effektiviteten skal indfries gennem en ny form og norm for offentlig service: "Den form for offentlig service, vi kan forvente i morgen, er ikke nødvendigvis den samme, som den vi kender i dag. For når den offentlige service bliver digitaliseret, skabes en ny relation mellem borgere og den offentlige sektor" (Regeringen et al. 2011b). De politiske beslutningstagere beskriver ikke relationen mere specifikt. Artiklen vil udforske, hvordan digitaliseringens kobling mellem myndiggørelse af borgeren og effektivisering udmøntes i forvaltningens frontlinje, hvor forandringen af relationen mellem myndighed og borger skal iværksættes.

## Forventninger til frontlinjens forandringsagenter

Traditionelt har borgerservicemedarbejderens faglighed været knyttet til et bestemt vidensområde som fx skat eller pension, hvor den enkelte medarbejder er specialiseret i lovgivning og regler. Det digitaliserede borgerservice

indvarsler en ny faglighed hos frontmedarbejderen, som nu betegnes *borgervejleder* eller *borgerguide* i den officielle kompetenceprofil:

... fagligheden består i at kende de forskellige serviceydelser og selvbetjeningsløsninger. **Du skal ikke vide alt i detaljer. Men du skal kunne finde frem til svar i systemerne og guide andre til at bruge selvbetjening.** Som vejleder har du en bred viden om offentlige selvbetjeningsløsninger og serviceydelser, og du kender de typiske situationer borgerne befinder sig i og hvilke løsninger, det er relevante, at borgeren lærer at betjene. (Kommunernes Landsforening & HK Kommunal 2012)

Borgerguidens faglighed fremstår her som overblik kombineret med evnen til at aflæse og genkende situationer. Som generalist er opgaven at tage lederskab i interaktionen og guide borgerens læring henimod de relevante løsninger. Den kommunale digitaliseringschef forklarer kompetencekravene således:

Man skal kunne digitalisering mere end for eksempel sagsbehandling. Tingene bliver udflyttet [...] og beslutningerne foregår på en PC. Borgerne har mulighed for at beslutte mere selv, og det forsøger vi at italesætte. [...] Det er meget langt fra den juridiske sagsbehandler, som sidder og er specialist. Vi er på vej væk fra specialisterne i fremtiden. Medarbejderen skal mere screene borgeren, og vejlede. Det er det, som vi ser udviklingen er på vej imod. Der har vi simpelthen lavet en kompetencestjerne, fremtidens borgerservice, og har været helt up front, og siger, at man som medarbejder skal se sig selv ovre i dét billede. Det er jo ikke fordi at fagligheden bliver helt ligegyldig, men fagligheden understøtter en anden vision: hvordan gør vi borgerne digitale? (Interview med kommunens digitaliseringschef 2013)

Visionen sætter borgerguiden i centrum som improviserende forandringsagent. Ledere, chefer og konsulenter taler uafhængigt men samstemmende om, at frontmedarbejderne er i gang med at aflære den traditionelle kommunale serviceforståelse, hvor borgerservicemedarbejderen har fungeret som borgers problemløser. I stedet er det i dag borgerguidens opgave at lede, motivere eller 'puffe' borgeren i retning af det digitale, som vi så i artiklens indledende møde, hvor Lene opmuntrer den unge kvinde til bruge de digitale løsninger. I kompetenceprofilen fra Kommunernes Landsforening og HK Kommunal stilles der krav til borgerguiden om at være forandringernes frontløber med mod på at lære nyt og improvisere:



Jo – det skal du have mod på.



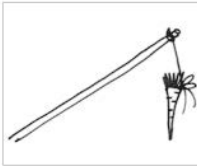
Nej, men du skal vide, hvor du kan finde svarene.



Det lærer du, for det kræver det.

Du skal også turde sige, at du ikke kender svaret, men at du sammen med borgeren kan søge efter det.

### Gode redskaber, der hjælper dig fagligt



Motivér borgere til at betjene sig selv digitalt



Spørg ind til borgerens digitale parathed



Du skal begejstre ved at vise de muligheder digital selvbetjening giver



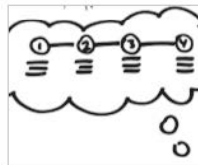
'Sælg' de digitale løsninger - med de fejl, der måtte være



Du skal bruge IT i dagligdagen: til nyheder, mail, lidt facebook, tv på nettet, netbank og apps på telefonen.



Kend til det offentlige selvbetjeningsløsninger



Sæt dig ind i, hvordan de digitale selvbetjeningsløsninger virker



Forstå borgernes vanskeligheder når de skal betjene sig selv

Her er frontmedarbejderens faglighed ikke centreret om love og regler, men om at begejstre, motivere og sælge de muligheder og løsninger (inklusive systemernes fejl), der er knyttet til de digitale reformer. I de lokalt udviklede arbejdsgangsbeskrivelser skal borgerguiden være initiativrig og 'give en salgstale' for de digitale løsninger i kontakten med borgerne. Også kommunens borgerservicechef forklarer i et interview, at medarbejderne skal 'skal huske at sælge op', dvs. pege på de mange muligheder der er i det digitale. Skiftet fra problemløsende service til support og 'salg' står frem som iøjnefaldende markedslogik i en sammenhæng, hvor de borgere, der møder op, snarere er klienter på udkig efter hjælp end krævende kunder, der skal overbevises.

I borgerguidens kompetenceprofil er der tydelige træk fra teori om forandringsledelse, som har sit ophav i socialpsykologen Kurt Lewins teori om sociale grupperes forandring (Lewin 1947). I receptionshistorien betegnes hans teori som "isterningemodellen": For at overvinde inerti, og afvæbne modstand mod forandring handler det om at "optø" (unfreeze) eksisterende "mindset" for at "ændre" (transition) gennem træning og coaching. Herpå skal forandringen "fastfryses" (freeze), nye praksisser udkrystalliseres, og tryghed og stabilitet genetableres. Isterningemodellen genfindes fx ofte i John P. Kotters teori om forandringsledelse (1995), hvor den formidles og udvikles til en opskrift på vellykket forandring. Forandringsledelse forklares hos Kotter som en rationel proces, hvor den formelle leder eller ledelse står i centrum for forandringsprocessen og har til opgave at etablere en brændende platform, som overbeviser aktører om det presserende ved forandringen for derved at ændre meningssystemer, skabe koordination og opbakning til idéen om det nye gennem strategiske greb (Fernandez & Rainey 2006). I medbetjening er det borgerguiden, der skal gå forrest i forandring, og har til opgave at forandre borgeren ved at identificere forhindringer og måder at komme forbi dem i det situerede møde. Opgaven er at fjerne barrierer for improvisation og skabe læring, og netop fleksibilitet og robusthed er en dyd i nyere teori om forandringsledelse (fx Weick & Quinn 1999: 380). Forandringsledelse handler om at engagere aktører gennem motivation og øvelser og skabe en fælles mening med den retning, forandringen har. Modstand mod forandringen kan i teorien bekæmpes gennem en dobbelt tilgang, hvor aktørerne både oplever en nødvendighed og involveres i processen – her skal der bygges på loyalitet og peges på fordele ved forandring. Kommunikation skal times og involverede aktørers nye praksisser skal trænes og rutiniseres for at nye mønstre kan institutionaliseres. Beskrivelserne borgerguidens opgave i medbetjening forudsætter også en vis træghed eller modstand hos borgeren, som derfor skal motiveres og begejstres ved at blive præsenteres for tiltalende muligheder i det digitale. Samtidig skal borgerguiden kende forhindringer og have forståelse for borgerens vanskeligheder, så den nye praksis kan trænes og indøves i den situation, som borgeren er i.

Samlet set tegner kompetenceprofilen konturen af borgerguiden som en improviserende og samtidig strategisk forandringsagent. Kompetencekravene kalder på borgerguiden som en fleksibel generalist, mens den faglige specialist og problemløser skal træde i baggrunden. Servicebegrebet befinder sig her i grænsfeltet mellem support og salg, og det afstedkommer, at medarbejderen skal træne kommunikation og processuelle kompetencer.

## **Strategisk nærvær i det processuelle møde med borgeren**

Borgerservicemedarbejderne går gennem forskellige træningsforløb om 'tilidsfuld og effektiv kommunikation' med henblik på at styrke kontakten til

borgeren og skabe positive relationer, hvor borgeren er tilfreds. Materialet om teknikkerne til tillidsfuld og effektiv kommunikation beskriver, hvordan borgersamtalen har to lag: ”det faglige konkrete indhold, det borgeren gerne vil have svar på eller løst” og ”det følelsesmæssige, der er på spil hos borgeren... som er det vi kan arbejde med og bruge som ’implementeringskit’. Vi skal derfor lytte efter det følelsesmæssige, registrere det og anerkende det”. Relationen skal skabes gennem nærhed ved, at ”borger og borgerservicemedarbejder står sammen om ’det fælles tredje’, som er borgerens behov”. Rådene til medarbejderen opsummeres med pointer som: ”Vis du er til stede”, vær ”nærværende og spørg opklarende”, ”lydhør og nysgerrig”, ”gem eventuel irritation væk”, ”brug begreber og ord som borgeren kender og forstår”. Der skelnes eksplicit mellem indhold og proces i samtalen med borgeren, hvor indhold er det niveau i samtalen som en frustreret borger tit vil have fokus på, hvorimod medarbejderen opfordres til at have fokus på proces og mægling. Generelt er ’indhold’ sekundært i beskrivelsen af frontmedarbejderens arbejde. Materialet opsamlar, hvordan der kan skabes forandring:

Vi lader mennesket træde frem bag ’KommuneX’ (f.eks. når vi griner sammen med borgeren) [...] Vi møder borgeren på et ligeværdigt niveau – i øjenhøjde og på relationen – hvor vi kan se, hvad borgeren følelsesmæssigt har brug for, og giver ham/hende det, inden vi begynder at forklare og fortælle om indhold.

Nærhed til borgeren træder her frem som et strategisk nærvær, der kan hjælpe forandringsprocessen på vej. Medarbejderen skal bruge sin menneskelighed, kommunikative og sociale kompetencer til at fjerne ubehag, konflikt og fokus på det indholdsmæssige problem. Det strategiske nærvær kan give håb og motivere borgeren til at kunne tage fat på problemet og så vidt muligt løse det selv. Denne form for kommunikativ træning skyder teknikker ind i relationen mellem borger og borgerservicemedarbejder, der gennem nærhed kan skabe et friktionsløst rum. Frontmedarbejderen opfordres til at gå tæt på borgeren; ’det følelsesmæssige’ og ’borgerens behov’ ved at være lydhør, nærværende og til stede, hvorimod ’problemet’, ’indholdet’ og ’specialistfagligheden’ er sekundær. Teknikkerne i materialet opfordrer samtidig til analytisk afstand til reaktioner – både egne og borgerens. Materialet introducerer begrebet *indvendingsbehandling*, som betyder ”at tænke på både din og borgerens reaktion som ’data’. Det handler om at registrere, hvad der er på spil.”. Disse relationelle teknikker skal styre og styrke frontmedarbejderens lederskab i relationen gennem affektiv nærhed og iagttagende analytisk afstand. Materialet har som mål at skabe forandring gennem problemfri kommunikation. Teknikkerne handler om at overvinde indvendinger, forvirring, utryghed og usikkerhed processuelt for at etablere nye rutiner og stabilisere forandringen hos borgeren.

De politiske beslutningstagere har rammesat visionen om den digitale borger og fremsat målet om at mindst 80 % af borgerkontakten skal være digital i 2015. Analysen af politiske udmeldinger og ledelsesteknikker peger i forlængelse heraf på forvaltningens frontlinje som det forandringsværksted, der kan realisere visionen. Borgerservicemedarbejderen skal nedtone specialistfaglighedens fokus på at løse det konkrete indholdsmæssige problem, som borgeren ankommer med. I stedet træder der et billede frem af frontmedarbejderen som en improviserende forandringsagent, der med fokus på processuel vejledning og 'salg' skal udføre et strategisk nærværende og affektivt arbejde i mødet med borgeren. Samlet set viser denne første del af analysen, at der fra de politiske beslutningstagere kaldes på en frontmedarbejder, der med skal udøve en distribueret form for forandringsledelse i mødet med borgeren. Når dele af opgaven med forandringsledelse distribueres, bliver frontmedarbejderen både objekt for forandring, og skal samtidig selv udøve forandringsledelse. Anden del af analysen bevæger sig nu ind i konkrete situationer og refleksioner over erfaringer af det medbetjente møde mellem borgerservicemedarbejder og borger. Her skal vi se nærmere på, hvordan de ledelses- og styringsmæssige rammer og teknikker foldes ud i praksis – og hvordan nærhed og afstand er centrale temaer i den borgernære forandringsledelse.

## **Eksponeret, fragmenteret og intimiseret borgernærhed**

Første del af analysen har vist, hvordan den nye rolle som borgerguide er rammesat oppefra. Fra ledelse- og styringsmæssigt hold kaldes på en forandringsagent, der kan improvisere, motivere og sælge visionen om den digitale borger. Medarbejderne har gennemgået træningsforløb for at kunne håndtere det nye møde med borgeren kommunikativt og processuelt. Spørgsmålet er nu, hvordan de konkrete møder erfares og håndteres af frontmedarbejderne? I medbetjeningen i borgerservice står borgerguide og borger skulder-ved-skulder på samme side af bordet. Borgerguiden Sofie fortæller i et interview, hvordan den nye fysiske nærhed 'oppe ved bordene' erfares i modsætning til det klassiske bureaukratiske møde 'nede' ved skrivebordet:

Der er stor forskel på at være nede og på at være oppe, det er der. Du står på en anden måde med borgeren, og der er meget fokus på dig deroppe. Det er et andet miljø. Altså, jeg vil sige, at nede ved dit eget bord kan du gemme dig lidt mere. Du sidder på din egen plads, du har din egen skærm, du kan tage slurk af din the, men det kan du ikke deroppe. Der står du helt bar. Du er meget bar. Det er mere intimt at stå der. Man er meget mere på, og det er meget mere intenst, fordi man er meget åben. Man er meget blottet, når man står der. Sidder du ved din

plads og har din computer, så har du ligesom dit område. Det har du ikke på samme måde deroppe. Der er frit udsyn til dig. Man ikke skal lade sig bemærke af, at man er så åben. Man skal prøve, selvom det er svært, at lade være med at tænke på, at den ene borger kalder, og den anden kalder. Det er svært, for det er instinktivt, tror jeg, at man tænker "Øjeblik, to sekunder", man reagerer jo på folks blikke. Men der vil jeg sige; bare prøv ligesom at lukke det lidt det ude og koncentrer dig. Vær der for den borger, du betjener, og hold fokus. Måske bliver man med tiden bedre til at multitasking. Man skal ikke tænke på, at man er så udstillet, for det er så åbent, altså det er det bare, og man skal lade det komme indefra – man skal ikke blive sådan helt "Ih, nu står han også og kigger, åh nej", "Ej okay", "Øjeblik", for folk har virkelig blikkene på dig, indtil det bliver deres tur. Det har de. De venter, og de venter, og de venter, og de kan ikke forstå, at man ikke kommer hen til dem. Nogen gange står de bag en og venter, og man tænker "okay". Altså, det er jo fordi det er så åbent. Borgerne går jo ikke hen til et skrivebord og spørger "hvornår er det min tur?". Det gør man jo deroppe. Diskretionslinjen er der ikke. Og man er jo vant til at møde borgeren enten bag en reception, skranke eller bag sit bord. Så det er nogen gange lidt grænseoverskridende. I starten var det meget sådan "Alle kigger på mig heroppe, jeg kan ikke gemme mig bag et bord". Man møder borgeren på en anden måde. De kommer hen og siger "Jamen, undskyld", og så synes jeg, det er fedt "Jamen, det kan jeg lige hjælpe dig med". Nu har vi også haft det i noget tid, men man vænner sig til rollen deroppe, selvom det nogle gange kan være presset, og der er mange mennesker, men alligevel. Man møder borgeren på en anden måde. Man står i et andet miljø deroppe. Man ser på det på en anden måde. (Interview med borgerservicemedarbejder efter observation 2014)

Sofies beretning viser, at de fysiske forandringer har performative effekter på det professionelle og personlige plan. I den digitaliserede borgerservice koreograferes interaktionen mellem borgerservicemedarbejder og borger i høj grad af de nye fysisk-tekniske rammer. I medbetjening eksponeres borgerservicemedarbejderen i sit arbejde. Hun står tilgængelig og blottet uden de klassiske bureaukratiske markører og den afstand, som de skaber i form af diskretionslinjen eller skrivebordet. I dette møde er det ikke 'sagen', der fylder, men snarere den en intensitet, hvor medarbejderen skal bruge sig selv; "lade det komme indefra" og samtidig håndtere tabet af kontrol. Både rum og tid erfares mere fragmenteret, som borgerguiden Bente forklarer:



Man er lidt på, og så er man af, og på og af, ikke? Når en borger kommer for at søge tilskud, så har jeg en intention om, at når hun så er færdig, så går vi ind og snakker videre om andet i hendes livssituation. Men fordi jeg måske havde vendt ryggen til, så er hun måske gået. Så det kan godt være, at jeg har haft en intention om det, men jeg fik bare ikke rigtig lejlighed til det, for hun vidste det ikke, og jeg var et andet sted eller et eller andet. Så hun fik aldrig den oplysning, som hvis hun havde fået et nummer og var kommet ned til bordet. Hvis det var nede ved bordene, så dannede man sig indtrykket løbende, men nu skal man faktisk kunne se det med det samme. Altså, det der med, at man sidder henover et bord, der er det som om, at man bedre kan tillade sig at tage nogle tænkepauser eller, ja altså, tale lidt ligesom når man ville sidde og snakke normalt. Men når der er noget med teknik, der er blandet indover, så er det ligesom, at det skal gå sådan, lidt hurtigere. (Interview med borgerservicemedarbejder efter observation 2014)

Bentes erfaring peger på, at både tid og rum opleves fragmenteret. Mødet bliver opbrudt, idet borgerguiden bevæger sig ud og ind af relationen og afbrydes af kontakt med andre borgere. Medarbejderen har mindre kontrol i opgaveløsningen, hvor hun skal multitaske, mens teknologi og borger bliver ved sagen. Aktørerne præsenterer sig ikke med navn eller giver hånd ved en sessions begyndelse, og af og til slutter en session uden at man siger farvel. Undervejs i en medbetjening står man side om side, skulder ved skulder og ser derfor ikke hinanden i øjnene. For medarbejderen er kontrollen over timing, tempo og indhold mindsket, der er fx ikke altid plads til tænkepauser, fordi teknologien sætter rammerne og det er borgeren, der er logget på systemet. Begge parter bliver nu mere udstillede, men måske også mere ligestillede. Bente forklarer den nye relation således:

Der er ikke så meget myndighedsperson over det, som hvis man sad på hver sin side af et skrivebord. Så ville ingen være i tvivl om den her afstand, og at jeg er myndigheden. Det er måske ophævet lidt, kan man sige. Det bliver mere a la "Jeg gør dig en vennetjeneste", "Jeg hjælper dig" ... skrivebordafstanden er ligesom forsvundet, ikke? Så grænsen mellem borger og myndighed bliver lidt udvisket på nogen måder i hvert fald. (Interview med borgerservicemedarbejder efter observation, 2014)

Nærheden i den nye interaktionsform udvisker den klassisk bureaukratiske afstand mellem borger og myndighed. Det strategiske nærvær, som blev indvarslet i materialet om kommunikationstræning af medarbejderne, dukker her

op som en mere umiddelbar personlig erfaring af lighed og venskabelighed. Borgerguiderne Sofie og Gitte supplerer hinanden i et fælles interview:

**Sofie:** Nogen gange kan man klinge helt vildt godt med borgeren, og så står man og hyggesnakker lidt, og siger ”Rigtig godt” og sådan noget. Det bliver sådan lidt hyggeligt at stå deroppe, altså med borgeren, for du er meget intens med borgeren. Så er det dig og borgeren. Det er en anden forbindelse, du har med borgeren, når du står der, end når du er nede ved dit bord.

**Gitte:** Altså, den der skranke og skrivebordet, det ryger. Den distance, der er, forsvinder, synes jeg. Det bliver noget fælles. Hvis man har dem nede ved bordet, jamen, så er der den her distance ’Så gør jeg noget for dig, fordi du kommer med noget’, men deroppe gør vi det sammen.

**Sofie:** Man er mere lige, fordi man står skulder-ved-skulder, man er mere lige med hinanden. Der er ikke noget imellem. (Interview med borgerservicemedarbejdere efter observationer 2014)

Frontmedarbejdernes beretninger peger på, at den borgernærhed, der praktiseres i medbetjening udgør en intimisering: fysisk står de tæt skulder ved skulder, og deres affektive kompetencer sættes i spil i det sociale, hvor opgaven er fælles. Her lander situationen meget langt fra de klassiske dyder i myndighedsudøvelse såsom distance, upersonlighed, og fagligt fokus på sagen. I den digitaliserede borgerservice er det specialistfagligheden der er på afstand, mens forandringsagentens personlige engagement er i centrum i de fortættede møder med borgeren.

## Faciliterende forandringsledelse fra siden

Fra et af de høje borde kalder en borgerservicemedarbejder, Anne, på nummer 631. To yngre mænd kigger op fra telefonerne og går hen mod bordet. Den yngste stiller sig overfor hende, mens den ældre står to skridt bag ham og kigger på sin telefon. ”Hvad har du brug for hjælp til?”, spørger Anne. ”Jeg vil gerne have startet min digitale postkasse”, svarer han. ”Kom herover på denne side af bordet ved computeren, så du selv er med”, siger hun: ”Ok, start med at skrive ’borger.dk’”. Anne venter lidt, og så hjælper hun med at stave webadressen. ”Og så siger du ’log på’, og taster dit cpr-nummer og din kode”. Hun træder et par skridt tilbage, piller ved en plante og kigger den anden vej, mens

han taster. Hun vender tilbage efter et halvt minuts tid og siger: "Du kan gøre billedet større ved at klikke her, prøv lige det. Ja, du er tilmeldt e-boks, kan jeg se, prøv lige at åbne den". Anne venter, mens han åbner e-boks og siger: "Digital post er faktisk det samme som e-boks, som du allerede har. Hvis du sætter kryds lige der, får du samlet al din elektroniske post ét sted, både fra de private, du har tilmeldt i e-boks, og den offentlige digitale post. Det er meget smart, posten overføres automatisk". Den unge mands øjne flakker lidt, han søger sin vens blik, mens vennen begynder at oversætte eller forklare noget på arabisk. Anne forklarer videre: "Det vigtigste er, at du ved, at du er forpligtet til at holde øje med postkassen. Du har pligt til at læse det, det er ligesom hvis du modtager et brev i din postkasse derhjemme". Den unge mand kigger på computerskærmen, mens hans ven taler til ham. Ok, så du hvor vi gik ind?", spørger hun. Han nikker tøvende. "Altså, du klikker her på 'Min side', vælger det her faneblad", Anne peger på skærmen, "og så kan du tilmelde dig de steder, som du gerne vil have digital post fra." Vennen siger igen noget til ham på arabisk. "Ved du, om du har oprettet en tilmelding? Prøv at gå ind i 'Min post', det faneblad der. Du er ikke tilmeldt, men du kan oprette og selv vælge, hvad du vil tilmeldes. Prøv for eksempel at tilmelde dig digital post fra dit teleselskab. Og hvis du er interesseret, har biblioteket kurser på to timer, hvor du kan lære mere om at bruge digital post, borger.dk og de forskellige selvbetjeningsløsninger, det var måske noget for dig. Du kan også prøve dig frem derhjemme." Han nikker. "Var der mere du skulle?", spørger Anne "Nej". "Ok, husk lige at logge af", siger hun, mens hun begynder at gå op mod receptionen. (Observation i borgerservicecenter, april 2014)

Situationen illustrerer, hvordan medbetjening er en opgaveløsning, der har facilitering som omdrejningspunkt. At lede borgerens forandring ind i det digitale, handler om at lede på form, at guide fra siden, så hvad der kan synes svært, bliver let og gørbart. Digitaliseringsstrategiens kernebudskab er, at det er borgeren, der skal tage styring i det digitale Danmark. Det er målet for arbejdet i forvaltningens frontlinje. Den nye praksis med medbetjening er vokset ud af denne idé. Borgerguiden skal holde sig på sidelinjen og herfra lede situationer med visionen om at borgerne skal blive digitale – og vise borgeren, at han kan. Den organisatoriske og samfundsmæssige forandring formes i borgerservice som en relationel forandring, der skal ledes borgernært én til én. Borgerguiden bliver herved en rammesættende facilitator, der distribuerer ansvar: I de etnografiske beskrivelser af Anne og Lenes arbejde gør de fx begge klart fra

starten, at det er borgeren, der skal gøre tastearbejdet, og Anne forklarer regler og pligter ved tilmelding til digital post. Borgeren instrueres teknisk og praktisk, fx ved at medarbejderen staver ord, forklarer hvor der nu skal klikkes, og peger på skærmen. Borgerguiden er ikke en autoritet, der rådgiver ud fra sin faglighed, men snarere en facilitator, der støtter og opmuntrer borgeren og peger på fordele ved det digitale (jf. ”Det er meget smart, posten overføres automatisk”). Som forandringsagenter er frontmedarbejderne eksplorative generalister; de tager nødvendigheden af digitaliseringen som præmis for relationen, tilpasser sig fleksibelt situationen, mens mulighederne i digital selvbetjening promoveres.

## Fra problemløsning til læring

Opgaven i forvaltningens frontlinje handler i dag om at gøde borgerens læring, og styrke borgerens kapacitet til at begive sig ud i det digitale landskab. De etnografiske beretninger om mødet mellem Lene og den yngre kvindelige borger i artiklens introduktion og Annes medbetjening af den unge mand illustrerer imidlertid, at borgeren ikke dukker op i borgerservicecentret for at lære om digital selvbetjening. Borgeren møder derimod op for at få hjælp til at løse et konkret problem. Men borgeren mødes af en fordring om at skulle lære. Borgeren skal selv styre tastaturet og øve sig, under faciliterende opsyn, med støtte og instruktion. Annes arbejde illustrerer, hvordan borgerguiden forsøger at redefinere borgerens henvendelse med et problem til en læringssituation: hun spørger fx ’Ok, så du hvor vi gik ind?’ Hun lader borgeren prøve sig frem og bruger fleksibelt situationen til at indfri visionen om at skabe en digital borger fx opfordrer hun borgeren til at tage et kursus om digitalisering på biblioteket, og hun bruger det private telefonselskab som anledning til læring om digital post.

Borgerguiden Erik reflekterer over den nye opgave med at skabe læring via medbetjening:

Jeg kan jo se på borgerne, hvor hurtigt de kan miste overblikket, for eksempel ham den ene. På et tidspunkt var han lige ved at gå fysisk ned, eller psykisk ned, kan man næsten sige. Da han lige skulle overføre filerne ved at trykke gennemse, der gik han helt kold. Det var derfor jeg lige steppede ind, for der er bare et eller andet i mig, der siger; nu er det vist på tide at jeg hjælper, nu har han jo prøvet det, og det er måske lidt for stor en mundfuld på en gang for nogle folk. Det er der man må skelne, hvem og hvornår man skal hjælpe. Man skal samtidig passe på med at overtage. Han startede også med at sige ”Det her, jeg kan ikke noget – jeg har aldrig prøvet det”. Så siger jeg: ”Så er det godt, at jeg er her for at hjælpe dig, så du kan lære det”. Og så kørte han det næsten helt af sig selv. Jeg

møder mange forskellige typer. Men jeg sørger altid for, at folk går med en følelse af, at den service der er der, den er sgu god nok. Det er fint nok. De skal jo heller ikke komme næste gang med den følelse, at det hele bliver ordnet igen for dem. Det er jo det med at de selv skal lære det. Det er et stort projekt, de har gang i der. (Interview med borgerservicemedarbejder efter observation, 2014)

Eriks beretning illustrerer, hvordan det faglige skøn i dag er reduceret til en fortløbende evaluering af behovet for assistance, hvorimod tildeling af ydelser er distribueret til de teknologiske systemers kalkyler. Medarbejderen skal servicere mindre, da den centrale opgave er, at forandre borgerens problem til en læringssituation med henblik på at forvandle borgeren til en digitaliseret borger.

## Borgernær forvandlingsledelse

Forvaltningen opererer med den institutionelle nødvendighed, at borgerens problemer skal kategoriseres inden for en genkendelig ramme. Den opgave skal de digitale løsninger håndtere i form af selvbetjente skemaer og informationsarkitekturer. Borgeren møder op i borgerservice med et indholdsmæssigt problem (fx behovet for at søge boligstøtte), som transformeres til en 'sag', der genkendes i form af bureaukratiets digitale løsning. En sag etableres som en model af de individuelle karakteristika, som borgeren indtaster i den digitale løsnings forudbestemte kategorier. I medbetjening er det borgerservicemedarbejderens opgave at lede borgeren på rette vej, guide og instruere uden at (over)tage hverken problemet, sagen eller tastaturet fra borgeren. Digitaliseringsstrategien gør, at mødet mellem borger og stat ikke bare forandrer borgerens indholdsmæssige problem til en sag og løser det. I medbetjeningssituationen assisteres forandringen af problem til sag med en forvandling af problemet og sagen til øvelse og træning i IT og domænekendskab ud fra et fortløbende skøn af borgerens digitale kompetence. Den standardisering, der sker i overgangen fra problem til sag flankeres her af et fleksibelt format – en læringssituation. I disse læringsorienterede møder i borgerservicecentre går den digitale forvaltning tæt på borgeren på nye måder: med midlertidig og fragmenteret nærhed, der har som mål at få borgeren til at stå distancen; dvs. holde sig væk.

## Diskussion & konklusion

De politiske forventninger er, at behovet for medbetjening løbende formindskes, men at der til stadighed vil være en rest af borgere og sager, der har behov for oplæring via medbetjening eller må direkte til traditionel betjening. Som forudsat af den kommunale digitaliseringschef (citeret ovenfor i interview,

2013) begynder kommunen aktuelt i 2015 at lukke borgerservicecentre og i stedet organisere denne velfærdsydelse i andre institutioner, som fx biblioteker og kulturhuse.

I digitaliseringsreformerne er skabelsen af digitale borgere alfa og omega i realiseringen af en effektiv offentlig sektor. Reformerne sætter styringsmæssige rammer, der implementeres gennem tekniske systemer til selvbetjening, hvilket afføder nye typer forvaltningspraksisser som fx medbetjening. Den styringsmæssige bevægelse i forhold til borgeren kan beskrives som en styring på afstand, der gennem borgernær forandringsledelse skal resultere i en form for borgernær afstand. Målet er, at borgeren holder sig på afstand af forvaltningen, idet de offentlige systemer til gengæld er tilgængelige tæt på borgerens dagligdag. Resultatet som styringen retter sig mod er således en digital velfærd, hvor nærhed og distance, privat og offentligt eksisterer i et nyt blandingsforhold.

Reformerne kalder på en særlig form for forandringsledelse. Realiseringen af visionen om den digitale borger, der altid har selvforvaltningen ved hånden, går gennem *borgernær forandringsledelse*. Her ser vi i analysen, hvordan frontmedarbejderen tildeles en ny faglighed, der handler om at skabe forandring. Opgaven med forandringsledelse forskydes et led: fra relationen mellem leder-medarbejder til også at omfatte relationen medarbejder-borger. Ledelse distribueres herved til flere aktører i organisationen. Medbetjening fungerer som et institutionelt mellem spil, udsæendt mellem traditionel borgerbetjening og selvbetjening, mellem før og nu, mellem analog og digital forvaltning. Her bliver frontmedarbejderen omdrejningspunktet i forandringsledelse – både som den, der selv skal ledes et nyt sted hen i sin praksis, og som den der leder mod målet for forandring; borgerens forvandling til en digital borger.

Det kan diskuteres, hvordan distribueringen af forandringsledelsesopgaven kan forklares i en bredere styringskontekst. New Public Management har som styringsform gennem årtier sat ledelse på dagsordenen, som en særlig kompetence og et særligt vidensfelt, hvor disciplinen forandringsledelse står centralt, idet NPM i sig selv indvarsler en permanent forandringstilstand i de offentlige organisationer og sætter de formelle ledere i centrum for at føre forandringerne sikkert fra idé til praksis. Når medarbejdere uden formelt ledelsesansvar, -kompetence eller -træning i dag skal udøve forandringsledelse kan det forklares på flere måder. Den distribuerede forandringsledelse kan simpelt læses som et tegn på, at NPM som idé har sejret sig ned gennem de organisatoriske niveauer, og at managementtænkningen i dag har koloniseret hele organisationen i en neoliberal managementrationalitet. Denne forklaringsmodel må imidlertid nuanceres, da den distribuerede ledelse, der udøves, også kan forklares som forsøg på at skabe ”coordination from below” (Christensen & Lægreid 2007), hvor frontmedarbejdernes kapacitet styrkes gennem praksiserfaring og -udvikling tæt på borgerne, som danner grundlag for feedback opad i organisationen.

I den nære borgerkontakt, hvor frontmedarbejderen skal lede borgeren, for at borgeren kan administrere sine egne sager, sker der opgaveglidninger i forvaltningen: ledelsesmæssigt nedad og administrativt udad. I disse glidninger synes det private at blive relevant på forskellig vis: Det fysiske møde skulder ved skulder umuliggør en fysisk afstand, mens de digitale løsninger sammenblander borgerens digitale muligheder hos offentlige og private udbydere (jf. eksemplet med den unge mands teleselskab). Medarbejderen forventes at holde sig "fagligt" opdateret med den digitale verden i deres fritids- og privatliv (jf. kompetenceprofilen), og borgeren opfordres til at bruge 'private' erfaringer og tid på at lære 'det digitale'. Desuden bruger medarbejderne af og til egne private historier for at støtte det relationelle arbejde med borgeren. Målet for disse "privatiseringer" af det bureaukratiske møde er samlet set, at opgaven med at administrere og dokumentere oplysninger om borgeren glider ud af forvaltningens frontlinje og ind i borgerens private liv. De borgernære digitaliseringsreformer kan derfor ses som en *privatisering* af offentlig opgavevaretagelse (jf. Van Houdt, Suvarierol & Schinkel 2011). Det bureaukratiske møde er koreograferet uden skrivebordets afstand mellem borger og myndighed, i disse fysisk nære situationer bliver private erfaringer til relevante læringsmuligheder for borger og medarbejder for at den digitale forvaltning fremadrettet kan foregå i borgerens private hverdagsliv.

Borgeren mødes som en rationel forbruger, der skal mobiliseres til effektivt at bidrage til at producere velfærdsydelser, og fokus er funktionelt og målorienteret rettet mod at øge borgerens input med henblik på output (produktion og levering) af offentlig service. I den politiske jargon er digitaliseringsreformer tæt fulgt af en økonomisk diskurs om 'gevinstrealisering' (jf. kl.dk 2015), hvor digitale investeringer skal skabe gevinst for at besvare problemet med ressourcenyghed i den offentlige sektor. Reformerne har som mål at skabe aktive medborgere, imidlertid foregår borgerinddragelsen primært i form af output/outcome, idet borgere ikke inddrages i fx policyformulering, planlægning og prioritering af offentlig service. Borgeren inviteres fx ikke til at tage initiativ til nye løsninger, eller rammesætte eller udforme ydelser eller politik, men inddrages først i implementeringen af en løsning eller ydelse, når staten har rammesat og designet den (Torfing, Sørensen & Aagaard 2014). I digitaliseringsreformerne er der primært tale om co-produktion, hvor den enkelte borger er medskabere af sin egen offentlige service via digitale løsninger.

De borgerrettede digitaliseringsreformer reorganiserer mødet mellem forvaltning og borger til et institutionelt og relationelt mellemspil, hvor arbejdsopgaver og ansvar, der tidligere påhvilede forvaltningen, pålægges borgeren. Institutionelt er 'medbetjening' en ny praksis, der er skudt ind mellem traditionel borgerbetjening og digital selvbetjening. Relationelt skal frontmedarbejderen ikke bare betjene men med nærvær og engagement sælge idéen om

digitale muligheder og forvandle borgeren til en digital borger, der kan agere på egen hånd i den digitale forvaltning. Borgerens problem og frontmedarbejderens opgave omformes til en læringssituation, hvor frontmedarbejderen skal lede forandring, mens det pålægges borgeren at overtage administrationen og ansvaret for sagen. I den digitale forvaltnings frontlinje skal det bureaukratiske møde primært bidrage til effektivisering gennem en bevægelse henimod en øget privatisering af forvaltningsopgaver.

Den empiriske casebaserede analyse af mødet mellem borger og myndighed viser, hvordan digitaliseringsreformerne fordrer omstilling af både forvaltning og borger. Når borgerbetjening koreograferes som en læringssituation, finder klassiske bureaukratiske dyder om formalitet og faglighed ganske andre former. Frontmedarbejderen kommer tæt på borgeren: fysisk står de tæt skulder ved skulder, skrivebordet og diskretionslinjen er væk, og det fragmenterede møde foregår her i et åbent rum, der er mere formløst og mindre formaliseret og har fokus på proces frem for indhold. Nærhed og distance forbindes her på subtile måder i samspillet mellem det fysiske og det affektive. I den medbetjente opgaveløsning sammen med borgeren skal medarbejderens affektive kompetencer sættes i spil. Dette følelsesarbejde kan både gøres strategisk-analytisk distance-ret, men der kan også opstå et venskabeligt nærvær i mødet mellem borger og myndighed. De klassiske dyder i myndighedsudøvelse såsom distance, upersonlighed, og fagligt fokus på sagen vendes om. I den digitaliserede borgerservice er det specialistfagligheden der er på afstand, mens forandringsagentens personlige engagement er i centrum i de fortættede møder med borgeren. Politiske udmeldinger, ledelsesteknikker og konkret scenografi koreograferer til sammen et møde, som kan ses som et varsel om den strategiske retning, organisationen har: Visionen er, at borgerservice ikke er et sted, men et begreb. Det analoge mødested for service skal udfases og integreres i andre velfærdsorganisationer, så borgerservice bliver et rum borgeren kan træde ind i alle steder virtuelt, men få steder reelt.

På vej mod denne vision fremtræder forvaltningens frontlinje som et forandringsværksted, hvor borgerservicemedarbejderen må agere som en improviserende forandringsagent, der med fokus på processuel vejledning og 'salg' skal udføre et strategisk nærværende og affektivt arbejde i mødet med borgeren. I forvaltningens frontlinje dukker centrale elementer af forandringsledelsesteori op som fordringer til frontmedarbejderens indstilling til praksis. Forandringsledelsen fordobles, idet frontmedarbejderen både selv er objekt for forandring, og selv skal udøve forandringsledelse. Ledelse af forandring er her en borger-nær aktivitet, der distribueres fra de formelle ledere til velfærdsinstitutionernes frontlinje, hvor borgeren, som er det strategiske mål for forandring, ønskes forvandlet.



## Litteratur

- Agger, A. & Tortzen, A., 2015. *Forskningsreview om samskabelse*. University College Lillebælt.
- Bernhard, I., 2014. "Local e-Government in Sweden – Municipal Contact Center implementation with focus on Public Administrators and Citizens", *Journal of Community Informatics*, Vol. 10 (1), s. 1–15.
- Budd, L., 2007. "Post bureaucracy and reanimating public governance", *International Journal of Public Sector Management*, 20 (6), s. 531–547.
- Buffat, A., 2013. "Street-Level Bureaucracy and E-government", *Public Management Review*, s. 2–13.
- Christensen, T. & Lægread, P., 2007. "The whole of government approach to public sector reform", *Public Administration Review*, Vol. 67 (6), s. 1059–1066.
- Clarke, A.E., 2005. *Situational Analyses: Grounded Theory After the Postmodern Turn*. Thousand Oakes CA: Sage.
- Dalsgaard, L., 2013. "Fagprofessionelle i nyere forvaltningslitteratur", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, Vol. 90 (1), s. 40–57.
- Digitaliseringsstyrelsen, 2014a. *Effektiv digital kommunikation med borgerne*, tilgæet 30/4 2015 på <http://www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/Digitaliseringsstrategiens-initiativer/Effektiv-digital-kommunikation-med-borgerne>.
- Digitaliseringsstyrelsen, 2014b. *Hvem har brug for hjælp*, tilgæet 30/4 2015 på <http://www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/Hjaelp-til-digital-selvbetjening/Hvem-har-brug-for-hjaelp>.
- Du Gay, P., 2008. "Without Affection or Enthusiasm", Problems of Involvement and Attachment in "Responsive" Public Management", *Organization*, 15, s. 335–353.
- Dunleavy et al., 2006. *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Fernandez, S. & Rainey, H. G., 2006. "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector", *Public Administration Review*, 66, s. 168–176.
- Flyvbjerg, B., 2006. "Five Misunderstandings About Case-Study Research", *Qualitative Inquiry*, vol. 12 (2), s. 219–245.
- Flyvbjerg, B., 2010. "Fem misforståelser om casestudiet", s. 463–488 i Brinkmann, S. & L. Tanggaard (red.), *Kvalitative Metoder*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Gleeson, D. & Knights, D., 2006. "Challenging Dualism: Public Professionalism in »Troubled« Times", *Sociology*, Vol. 40, s. 277–295.
- Hasenfeld, Y., J. A. Rafferty & M. N. Zald, 1987. "The Welfare State, Citizenship, and Bureaucratic Encounters", *Annual Review of Sociology*, 13, s. 387–415.
- Healy, K., 2005. *Social Work in Context: Creating Frameworks for Practice*. Basingstoke: Palgrave.
- HK Kommunal, 2012. "Borgerservice i en brydningstid" (publiceret 16. 11. 2012), tilgæet 24/8 2015 på <http://www.hk.dk/aktuelt/nyheder/2012/11/16/borgerservice-i-en-brydningstid>.
- Jansson, G. & Erlingsson, G. Ó., 2014. "More E-Government, Less Street-Level Bureaucracy? On Legitimacy and the Human Side of Public Administration", *Journal of Information Technology & Politics*, Vol. 11, No 3, s. 291–308.
- Kommunernes Landsforening, 2015. *Gevinstrealisering*, tilgæet 18/5 2015 på <http://www.kl.dk/Fagomrader/Administration-og-digitalisering/Digitaliseringsstrategier1/Gevinstrealisering/>.

- Kommunernes Landsforening, 2013. *Bølgeplan for overgang til obligatorisk digital selvbetjening på kommunale områder*, tilgået 24/8 2015 fra [http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id\\_62466/scope\\_o/ImageVaultHandler.aspx](http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_62466/scope_o/ImageVaultHandler.aspx).
- Kommunernes Landsforening & HK Kommunal, 2012. *Den digitale kompetenceprofil*, tilgået 30/4 2015 fra <http://www.kl.dk/Fagomrader/Administration-og-digitalisering/God-borgerservice-efter-UDK/Digitale-kompetencer/>.
- Kotter, J. P., 1995. "Leading Change: "Why Transformation Efforts Fail", *Harvard Business Review*, Vol. 73 (2), s. 59–67.
- Lewin, Kurt, 1947. "Group Decision and Social Change", s. 340–344 i Newcomb, T.M. & E.L. Hartley (red.), *Readings in Social Psychology*. New York: H. Holt, Rinehart & Winston.
- LSF 72, 2005. Forslag til Lov om kommunale borgerservicecentre, tilgået 24/8 2015 på <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=89056>.
- Margetts, H. & Dunleavy, P., 2013. "The Second Wave of Digital Era Governance. A quasi-paradigm for government on the web", s. 1–17 i *Philosophical Transactions of the Royal Society*.
- Newman, J. & Clarke, J., 2009. *Publics, Politics and Power: Remaking the Public in Public Services*. London: Sage.
- Niaconachie, G., 1993. "From Bureaucrat to Professional: Skill and Work in the Commonwealth Employment Service", *Journal of Industrial Relations*, 35, s. 221–241.
- Nygren, K. G., 2010. "'Monotonized administrators' and 'personalized bureaucrats' in the everyday practice of e-government: Ideal-typical occupations and processes of closure and stabilization in a Swedish municipality", *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 4 (4), s. 322–337.
- Pedersen, L. H., 2009. *Med borgeren i centrum – politisk forankring, forvaltningsmæssige hensyn og fordelingsmæssige konsekvenser af borgerservicecentre i Danmark*. København: AKF.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G., 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. New York: Oxford University Press.
- Pors, A.S., 2015. "Becoming Digital – passages to service in the digitized bureaucracy", *Journal of Organizational Ethnography*, Vol 4 (2), s. 177–192.
- Regeringen, Danske Regioner & Kommunernes Landsforening, 2011a. *Den digitale vej til fremtidens velfærd*.
- Regeringen, Danske Regioner & Kommunernes Landsforening, 2011b. *Debatpjece om den nye fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011–2015 – En enkel, effektiv og sammenhængende offentlig sektor*.
- Regeringen & Kommunernes Landsforening, 2012. *Aftale om kommunernes økonomi for 2013*, tilgået 24/8 2015 på [http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id\\_55201/scope\\_o/ImageVaultHandler.aspx](http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_55201/scope_o/ImageVaultHandler.aspx).
- Regeringen, Danske Regioner & Kommunernes Landsforening, 2013. *Fællesoffentlig strategi for digital velfærd 2013–2020 – Digital velfærd – En lettere hverdag*.
- Simms, M., 2009. "New public management in Australia", *International handbook of public management reform*, s. 173–186.
- Fernandez, S. and Rainey, H. G., 2006. "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector", *Public Administration Review*, 66, s. 168–176.
- Skaarup, S., 2011. *Den kompetente borger – hvorfor kommer borgerne i borgerservice og hvorfor vælger de digital selvbetjening fra?* Rapport, Ballerup Kommune.

- Spillane, J.P., 2005. "Distributed Leadership", *The Educational Forum*, Vol. 69 (2).
- Thomas, R. & Davies, A., 2005. "Theorizing the micro-politics of resistance: New Public Management and managerial identities in the UK public services", *Organizational Studies*, Vol. 26 (5), s. 683-706.
- Torring, J., Sørensen, E., & Aagaard, P., 2014. "Samarbejdsdrevet innovation – i praksis: en introduktion", i *Samarbejdsdrevet innovation – i praksis*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Van Houdt, F., Suvarierol, S., & Schinkel, W., 2011. "Neoliberal communitarian citizenship: Current trends towards 'earned citizenship' in the United Kingdom, France and the Netherlands", *International Sociology*, 26(3), s. 408-432.
- Weick, K. E. & Quinn, R. E., 1999. "Organizational change and development", *Annual Review of Psychology*, 50, s. 361-86.