

Christian Østergaard Madsen og Morten Hjelholt

Digitalisering og administrative byrder

Danmark bliver ofte fremhævet som et foregangsland indenfor offentlig digitalisering. Siden 2015 har digital selvbetjening været obligatorisk for danske borgere til ansøgning om de fleste offentlige tjenester og ydelser. Dette repræsenterer et markant skifte i borgernes interaktion med offentlige myndigheder og stiller en række krav til både borgere og myndigheder. Vi spørger: *Hvordan påvirker offentlig digitalisering, herunder obligatorisk digital selvbetjening og automatisering, borgernes administrative byrder ved ansøgning om offentlige ydelser i Danmark?* Vi præsenterer en kvalitativ empirisk undersøgelse baseret på interviews, surveys og observationer med borgere og praktikere fra myndighederne Arbejdernes Tillægspension (ATP) og Udbetaling Danmark (UDK). Vi undersøger, hvordan myndigheders policy-design og implementering forbundet med digitale tjenester påvirker borgernes administrative byrder ved ansøgning om pension og barsel. Beslutningen om at indføre obligatorisk digital selvbetjening resulterede først i øgede administrative byrder for mange borgere. Men ATP og UDK har efterfølgende reduceret borgernes administrative byrder gennem automatisering og ved at anvende datadrevne analyser og kvalitative undersøgelser til at forbedre deres selvbetjeningsløsninger og kommunikation. I tråd med tidligere undersøgelser ser vi, at effekterne af digitaliseringen er distribuerede både indenfor og på tværs af ydelsesområderne. Der er særlig forskel på omfanget og typen af administrative byrder, som borgere i Danmark og udlandet oplever ved ansøgning om offentlige ydelser. Endelig viser vi, at både ydelsernes og statslige karakteristika påvirker myndigheders muligheder for at reducere administrative byrder.

Nøgleord: digitalisering, offentlige ydelser, selvbetjening, administrative byrder, ATP, Udbetaling Danmark

Denne artikel undersøger den voksende kompleksitet i offentlige administrationer og deres integration af digital teknologi gennem *administrative byrder*, et begreb der er afgørende for forståelsen af samspillet mellem stat og borger i en digital æra (Bækgaard og Tankink, 2022; Burden et al., 2012; Herd og Moynihan, 2019). Vi undersøger statslige handlinger i en kontekst af offentlig digitalisering for at forstå, hvordan flere årtiers digitale love, regler og beslutninger manifesterer sig i borgeres oplevelser og interaktioner med det offentlige. Hermed ønsker vi at afdække, hvordan teknologiske og samfundsmæssige skift i form af den omfattende digitalisering af offentlige ydelser i Danmark påvirker

borgere (Ejersbo og Greve, 2016; Hjelholt og Schou, 2017; Madsen, Lindgren og Melin, 2022). Vores fokus er specifikt rettet mod konsekvenserne af obligatorisk digital selvbetjening og automatisering for borgernes oplevelse af administrative byrder, et område hvor forskning har identificeret både muligheder og udfordringer (Schou og Hjelholt, 2018; Coles-Kemp et al., 2020; Madsen, Lindgren og Melin, 2022; Peeters, 2023; Halling & Bækgaard, 2024).

Vi anvender Halling og Bækgaards model for administrative byrder og definition af *statslige handlinger* som henholdsvis formel *policydesign* og uformel *policyimplementering*: “While formal policy design refers to the laws and rules enacted by politicians, that is, the rules that people will have to abide to get access to services and benefits, informal policy design concerns how these rules are implemented at the frontline and communicated more broadly” (Halling og Bækgaard, 2024: 185).

Vi betragter således myndighedernes formelle beslutninger om oprettelsen af ATP og Udbetaling Danmark og den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi med krav om obligatorisk digital selvbetjening som policydesign. Samtidig betragter vi ATP's og UDK's implementering af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi og deres kommunikation med borgere gennem frontlinjemedarbejdere, på nettet og i øvrige kommunikationskanaler som policyimplementering.

Vi viser, at statslige handlinger inden for digitaliseringsområdet de seneste årtier både har reduceret og øget borgernes administrative byrder. Gennem to cases, Udbetaling Danmark (UDK) Barsel og ATP Livslang Pension, demonstrerer vi, hvordan kravet om digital selvbetjening medførte betydelige administrative byrder for borgere. Borgerne reagerede ved at kontakte myndighederne med spørgsmål om regler, ansøgningsprocesser og sagsstatus. Vi viser også, hvordan de to myndigheder gennem dataanalyse og brugerstudier indsamlede feedback fra borgerne og brugte den til at forbedre deres digitale tjenester og kommunikation, hvilket reducerede borgernes administrative byrder og mængden af henvendelser. Formålet med denne artikel er at sætte fokus på digitaliseringens implikationer på en måde, der giver politikere og beslutningstagere mulighed for at tage højde for borgerens behov og reducere administrative byrder i fremtiden.

Gennem vores cases og perspektiv på policydesign og -implementering bidrager vi empirisk til litteraturen om administrative byrder ved at belyse, hvordan borgeres arbejdshistorik og fysiske placering såvel som deres digitale og administrative kompetencer er nødvendige for at kunne navigere i digitale bureaukratier (Grönlund, Hatakka og Ask, 2007; Jørgensen, 2023; Döring og Madsen, 2022). Vi præsenterer empiriske eksempler fra et komparativ, kvalitativt studie af de to ydelsesområder pension og barsel og giver en dybere forståelse af byr-

dernes distribuerede karakter (Halling og Bækgaard, 2024; Herd og Moynihan, 2019). Desuden viser vi, hvordan myndigheder kan reducere administrative byrder gennem policyimplementering baseret på feedback fra borgere.

Vores bidrag til teorien ligger i vores analyse af, hvordan forskellige typer af statslige handlinger (policydesign og -implementering) påvirker borgernes administrative byrder. Vi illustrerer også, hvordan administrative byrder er distribuerede og afhænger af borgerens historiske og sociale baggrund, men også påvirkes af ydelsens og nationale karakteristika (Chudnovsky og Peeters, 2021; Halling og Bækgaard, 2024).

Resten af artiklen er struktureret som følger. I næste afsnit gennemgår vi digitaliseringen af den offentlige sektor i Danmark og udlandet. Herefter præsenterer vi vores teoretiske linse administrativ byrde og litteratur herom. Derefter præsenterer vi vores metodiske tilgang, valg af ydelsesområder og vores analysestrategi. Efterfølgende præsenterer vi vores analyse af borgeres administrative byrder på to ydelsesområder UDK Barsel og ATP Livslang Pension. Endelig diskuterer vi resultaterne i forhold til tidligere undersøgelser og afslutter med en kort konklusion.

Digitaliseringen af den offentlige sektor og borgerens nye administrative byrder

Digitaliseringen af den danske offentlige sektor begyndte for alvor i 1960'erne med anvendelsen af informations- og kommunikationsteknologi til at effektivisere administrationen på skatte- og pensionsområdet (Jæger og Löfgren, 2010). Anvendelsen af data fra centrale registre som CPR og CVR udgør et fundament i den danske digitaliseringsindsats (Aagaard og Pedersen, 2022). Formålet med digitaliseringen af den offentlige sektor har især været at opnå økonomiske besparelser. Disse gevinster er først søgt ved at anvende digitale teknologier til at effektivisere interne arbejdsprocesser (Rose et al., 2015) og siden ved at overføre arbejdsopgaver fra staten til borgere og virksomheder (Madsen, Lindgren og Melin, 2022). Samtidig har politikere og andre beslutningstagere også arbejdet for, at digitaliseringen tager udgangspunkt i danske værdier og tjener danske borgere (Forskningsministeriet, 1994). I 2001 blev den digitale taskforce under ledelse af Finansministeriet oprettet for at indfri især økonomiske gevinster fra digitaliseringen (Ejersbo og Greve, 2016). Deres arbejde resulterede i en serie anbefalinger, pejlemærker og strategier, som i første omgang vedrørte den offentlige sektor og senere også danske borgere og virksomheder. I 2011 kom den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi, som bliver fulgt op af fire samlelove om obligatorisk digital selvbetjening (Regeringen, KL og Danske Regioner, 2011). Siden 2015 har det således været obligatorisk for danske borgere at anvende

digital post til skriftlig kommunikation med offentlige myndigheder og digital selvbetjening til at søge om en række offentlige ydelser. Borgere kan blive fritaget for digital post og digital selvbetjening ved at henvende sig personligt hos Borgerservice og skrive under på, at de opfylder en af betingelserne for fritagelse (Digitaliseringsstyrelsen, 2024).

I løbet af de seneste tre årtier er der hermed sket væsentlige ændringer i, hvordan staten agerer, og hvordan borgeren forventes at forholde sig til staten (Schou og Hjelholt, 2018; Scupola, 2018; Madsen, Lindgren og Melin, 2022). Nye platforme og infrastrukturer er gradvist blevet introduceret, lovbestemt og implementeret, hvilket har ført til, at de fleste danskere i dag bruger digitale løsninger i deres dagligdag og i kommunikationen med den offentlige sektor (Danmarks Statistik, 2023). Disse ændringer er ofte blevet betragtet primært som teknologiske udviklinger, mens betydningen af de forvaltningsmæssige og velfærdsrelaterede aspekter er blevet nedtonet (Margetts, 2009; Aagaard og Pedersen, 2022).

Således er der behov for mere forskning om, hvordan forskellige typer af statslige handlinger reducerer og pålægger borgere administrative byrder. Eksisterende litteratur har ikke i tilstrækkelig grad undersøgt, hvordan disse byrder kan antage forskellige former afhængigt af den pågældende digitale kontekst. Derfor mangler vi studier, der anvender kvalitative tilgange til at opnå en dybere forståelse af de mekanismer, der forbinder statslige handlinger med borgernes oplevelser af byrder i en digital sammenhæng (Halling og Bækgaard, 2024: 186). Vi ønsker i denne artikel at bidrage med forskning, der netop adresserer, hvordan den omfattende digitalisering af mødet mellem borger og stat har skabt ændrede administrative byrder (Schou og Pors, 2019; Madsen, Lindgren og Melin, 2022; Schou og Hjelholt, 2018; Bell et al., 2023).

Teori

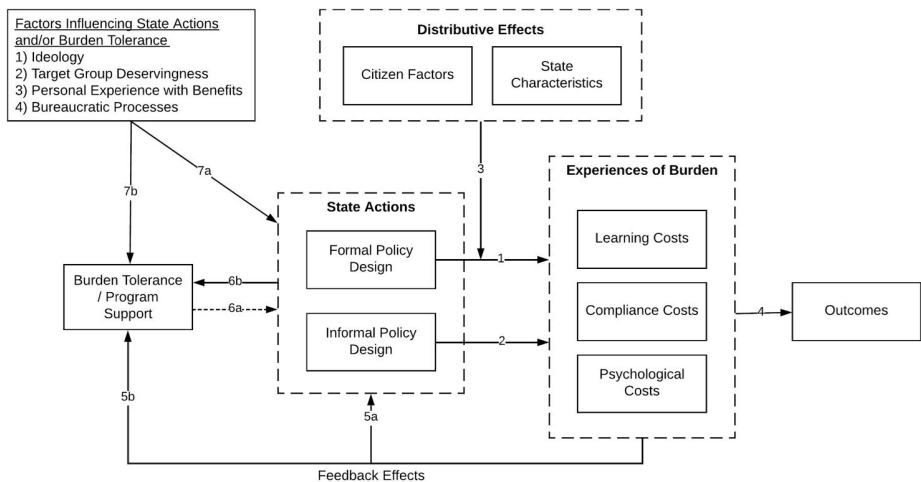
Litteraturen om administrative byrder er omfattende og mangesidet. Begrebet administrative byrder blev oprindeligt udviklet til at beskrive offentligt ansattes arbejde med at implementere love og defineret som et individs oplevelse af, at implementeringen af politik er besværlig (Burden et al., 2012). Efterfølgende har Herd og Moynihan (2019) udvidet begrebet til også at omfatte, hvordan borgere oplever forskellige politiske tiltag, især i forhold til deres adgang til offentlige ydelser og tjenester. Herd og Moynihan (2019) opdeler de administrative byrder, som borgere oplever i henholdsvis lærings-, efterlevelsese- og psykologiske omkostninger. *Læringsomkostninger* opstår, når individer skal tilegne sig viden om offentlige tjenester, deres berettigelse og adgang til disse. *Efterlevelseseomkostninger* inkluderer de krav og regler, som individer skal opfylde, såsom at

udfylde formularer eller deltagte i møder med sagsbehandlere. *Psykologiske omkostninger* kan opstå som stress, stigmatisering eller tab af autonomi på grund af interaktioner med staten og som følge af lærings- og efterlevelseseomkostninger. Denne udvidede begrebsliggørelse giver et mere nuanceret billede af både de positive og de negative implikationer af en ført politik, og hvordan disse byrder påvirker borgernes velbefindende og evne til at navigere i det offentlige system (Heinrich, 2016; Christensen et al., 2020). Administrative byrder er derfor en vigtig faktor i forståelsen af borgernes adgang til offentlige tjenester og deres opfattelse af retfærdighed og effektivitet i offentlige politikker (Bækgaard og Tankink, 2022; Madsen, Lindgren og Melin, 2022).

I deres systematiske gennemgang af litteraturen om administrative byrder fremhæver Halling og Bækgaard (2024), at faktorer som frontlinjearbejde og statslig kommunikation har betydelig indflydelse på borgernes oplevelse af byrder. De viser, at oplevelser af administrative byrder ikke kun er konsekvenser af ideologi, men også påvirkes af faktorer som personlig erfaring og bureaukratiske processer. Derudover præsenterer de konceptet *burden tolerance*, som refererer til den grad, hvori politikere og befolkningen generelt accepterer eller pålægger administrative byrder (Bækgaard, Halling og Moynihan, 2024).

Halling og Bækgaards (2024) model for administrative byrder og statslige handlinger omfatter både policydesign, som inkluderer love, regler og beslutninger, og policyimplementering, som dækker kommunikation og implemen-

Figur 1: Model om administrative byrder



Kilde: Halling og Bækgaard (2024: 7).

tering gennem frontpersonale (se figur 1). Modellen beskriver også fordelingsmæssige effekter, som viser, hvordan byrder fordeles forskelligt afhængigt af borgerfaktorer, såsom individuelle ressourcer og kompetencer, samt statslige karakteristika, såsom administrativ kapacitet og digitaliseringsniveau. De endelige konsekvenser af administrative byrder kan omfatte borgeres adgang til offentlige ydelser og tjenester, deres helbred og deltagelse i demokratiske processer. Niveaue af accept eller støtte til administrative byrder blandt politikere og borgere betegnes som byrdetolerance eller programstøtte. Faktorer, der påvirker statslige handlinger og/eller byrdetolerance, inkluderer ideologi, målgruppefortjeneste, personlig erfaring med ydelser og bureaukratiske processer. Modellen illustrerer også feedbackeffekter, hvor borgeres oplevelser af administrative byrder kan påvirke kommende statslige handlinger samt niveaue af byrdetolerance og dermed ændre politikudformning over tid.

Statslige handlinger former direkte de betingelser, under hvilke borgere interagerer med staten, og de administrative byrder, borgere oplever. Policydesign i form af lovgivning og regler kan øge læringsomkostninger for borgerne, f.eks. ved at kræve at de skal lære at anvende nye it-systemer og regler for ansøgning om ydelser. Derimod kan måden, hvorpå myndighederne implementerer lovgivningen og reglerne på, påvirke borgernes efterlevelsedomkostninger og psykologiske omkostninger. Ved at undersøge disse forhold kan vi belyse samspillet mellem digitalisering og administrative byrder og identificere, hvordan myndigheder kan reducere byrder.

Metode

I dette afsnit redegør vi for vores metodiske tilgang, og hvordan vi har udvalgt de ydelsesområder, som indgår i undersøgelsen: ATP Livslang Pension og UDK Barsel. Herefter præsenterer vi disse ydelser og den analysestrategi, vi har brugt til at undersøge, hvordan digitalisering påvirker borgeres administrative byrder.

Forfatterne har tidligere været ansat i ATP som henholdsvis graduate trainee og erhvervs-ph.d./postdoc. Herved har vi opnået dybdegående indsigt i, hvordan myndighederne ATP og UDK administrerer offentlige ydelser og kommunikerer med borgere gennem analoge og digitale kommunikationskanaler som breve, på borger.dk, i digitale selvbetjeningsløsninger og i telefonen. Vi har igennem en årrække foretaget omfattende empiriske undersøgelser af, hvordan borgere søger ydelser fra ATP og Udbetaling Danmark, og hvilke typer problemer borgere oplever i denne forbindelse (Madsen og Kræmmergaard, 2015; Madsen, Lindgren og Melin, 2022; Madsen og Christensen, 2019; Madsen, Hofmann og Pieterse, 2019). Vores dataindsamling til disse undersøgelser omfatter fokusgruppediskussioner, workshops og individuelle interviews med

borgere, observationer (medlyt) og in-situ interviews i ATP's og UDK's callcentre, workshops med frontlinjemedarbejdere, ledere og designere samt kvantitative analyser af forholdet mellem ind- og udgående kommunikation til og fra disse myndigheder. Baseret på vores indgående kendskab til ATP og UDK og deres administration af offentlige ydelser har vi i overensstemmelse med princippet om formålssampling (Bryman, 2016) udvalgt to ydelsesområder, som vi mener er mest egnede til at skabe ny viden til forskningslitteraturen om administrative byrder (Halling og Bækgaard, 2024). Til denne undersøgelse er vi vendt tilbage til vores empiriske data fra tidligere undersøgelser og suppleret med nye interviews. Konkret vil vi belyse, hvordan policydesign og -implementering tilknyttet offentlig digitalisering både kan skabe og reducere administrative byrder for borgere. Både ATP Livslang Pension og UDK Barsel er underlagt kravet om obligatorisk digital selvbetjening, men ydelsesområderne varierer betragteligt i automatiseringsniveau, kompleksitet i ansøgningsprocessen, dokumentationskrav, og hvilken livssituation ansøgeren befinder sig i (se tabel 1 nedenfor). Disse forskelle er med til at gøre ydelsesområderne interessante for vores undersøgelse.

Tabel 1: Empiriske undersøgelser

Ydelsesområde og analytisk fokus	Automatiseringsgrad	Teknikker til dataindsamling	Tid og sted
ATP Livslang Pension	Høj (for borgere i Danmark)	Tre semistrukturerede interviews med sagsbehandlere (2), it-specialister (3) og ledere	MS Teams februar-marts 2022
Efterlevelsese-omkostninger	Størstedelen af borgere i Danmark får automatisk tildelt ydelsen og skal ikke indsende dokumentation.	(3) på ATP Livslang pension	
UDK Barsel	Mellem	Opkaldsregistrering (n = 10.106), observationer og interviews i callcenter (n = 50)	UDK Barsel Vordingborg marts-december 2017
Lærings-omkostninger	Borgeren skal informere deres arbejdsgiver om barslen og søge UDK om barselsdagpenge, hvis de ikke får løn under barsel.	Statistik på opkald og besøg til borger.dk	2018

Beskrivelse af ydelsesområderne ATP Livslang Pension og Udbetaling Danmark Barsel

Den selvejende institution ATP (Arbejdsmarkedets Tillægspension) blev etableret af Folketinget i 1964 til at administrere en supplerende pensionsordning til folkepensionen. ATP Livslang Pension er en lovbestemt og obligatorisk pensionsordning, som alle lønmodtagere i Danmark bidrager til. Afhængig af hvor stort et beløb borgeren har opsparet, vil udbetalingen enten foregå månedlig eller som et engangsbeløb. Administrationen af ATP Livslang Pension er i høj grad automatiseret gennem anvendelse af offentlige registerdata fra CPR-registeret og skattemyndighederne om borgernes alder, indkomst, samlivsstatus samt tilknytning og historik på det danske arbejdsmarked. Denne kombination af tilgængelige registerdata, et højt antal ydelsesmodtagere, objektive love og ydelseskriterier, og forudsigelige livshændelser (pensionsalder) er afgørende forudsætninger for, at myndigheder kan automatisere og digitalisere administrationen af offentlige ydelser (ATP, 2022; Lindgren et al., 2024; Hoffmann et al., 2024; Scholta et al 2019).

Vi har undersøgt administrative byrder forbundet med digitalisering af Livslang Pension ved at interviewe sagsbehandlere, ledere og designere om ATP's administrationen heraf og om borgernes ansøgningsproces, og hvilke problemer borgere oplever, som får dem til at kontakte ATP. Vores informanter fortalte om, hvordan automatisering af administrative opgaver og automatisk udveksling af registerdata reducerede ATP's manuelle opgaver og behov for dokumentation fra borgerne. Herefter diskuterede vi, hvordan konsekvenserne af digitalisering og automatisering var forskellige for borgere bosat i Danmark og i udlandet. Vi valgte ATP Livslang Pension til vores undersøgelse på grund af den høje automatiseringsgrad og den tydelige forskel mellem ansøgningsforløbene for ansøgere fra henholdsvis Danmark og udlandet. I analysen af ATP Livslang Pension har vi fokuseret på, hvordan digitalisering, i form af automatisk sagsbehandling og dataudveksling, påvirker borgeres efterlevelseshomkostninger, og de særlige betingelser som denne automatisering forudsætter.

Udbetaling Danmark (UDK) blev oprettet som myndighed i 2012 (ATP, 2012). ATP blev udpeget til at levere teknisk og administrativ bistand til myndigheden og være arbejdsgiver for myndighedens ansatte (ATP, 2012). UDK overtog barselsområdet i december 2012. Begrebet "barsel" er en paraplybetegnelse for flere orlovsformer og tilknyttede ydelser. Barselsmulighederne varierer for mødre og fædre og påvirkes også af ansøgerens tilknytning til arbejdsmarkedet og overenskomst. Ansøgningsprocessen involverer desuden arbejdsgiveren, som skal indsende oplysninger til UDK.

I 2017 samarbejdede førsteforfatteren og en kollega fra ATP med frontlinjemedarbejdere og ledere hos UDK Barsel om at udvikle et registreringsskema til at klassificere indgående opkald fra borgere (Madsen, Hofmann og Pieteron, 2019). Frontlinjemedarbejderne var direkte involveret i dette arbejde og bidrog med, hvilke kategorier der skulle indgå i klassifikationskemaet, hvordan forskellige typer opkald skulle fordeles, og de faglige termer og begreber der blev anvendt i skemaet (se figur 1). Udviklingsarbejdet foregik i Udbetaling Danmarks callcenter i Vordingborg og forløb over en uge, hvor vi løbende testede og tilpassede skemaet. Efterfølgende brugte frontlinjemedarbejderne skemaet til at klassificere godt 10.000 telefoniske henvendelser i en otteugers periode. Vi supplerede opkaldsregistreringen med observationer (medlyt) og in-situ interviews med borgere, der ringede. Ved at anvende blandede metoder til datagenerering i barselscasen opnår vi en omfattende indsigt i fordelingen af henvendelserne til callcenteret, samtidig med at vi kan dykke ned i udvalgte henvendelser og få en forståelse for den enkelte borgers oplevelser heraf (Creswell, 2014; Bryman, 2016).

Figur 2: Endelig udgave af det registreringsskema som blev brugt til opkaldsklassifikation

Samtaleemner Barsel – VERSION 3, endelig. Til ugerne 41 - 44

atp=

NIVEAU 1: Borgers situation	
Kategoriktekst	Uddybning og eksempler
FOR fødsel FOR orlov	<ul style="list-style-type: none"> Barnet ikke født og ikke på orlov endnu Ikke syg under barsel
FOR fødsel PA orlov	<ul style="list-style-type: none"> Barnet ikke født 4 uger før fødsel (graviditetsorlov) Sygeligt forløbende graviditet
PA barselsorlov eller fædreorlov	<ul style="list-style-type: none"> Barselsorlov Fædreorlov
PA forældreorlov	<ul style="list-style-type: none"> Forældreorlov – både mor og far
EFTER orlovsforløb	<ul style="list-style-type: none"> Har været på orlov (er ikke længere) Restorlov
Ålvorligt sygt barn	Alt om pasning af alvorligt sygt barn [STOPPER HER]
Adoptionsorlov	Alt om adoptionsorlov [STOPPER HER]
Ingen af delene	<ul style="list-style-type: none"> Fx forkert nummer, Fx ikke borger Andet, der ikke passer [STOPPER HER]
IKKE Vordingborg	KUN ØVRIGE CENTRE [STOPPER HER]

Princippet for registrering

Hvis en samtale indeholder mere end et emne:

- Vælg det emne, kunden indledende har spurgt til (den udledende faktor for opkaldet).
- Er det ikke muligt, vælg det emne, som har fyldt mest i samtalen.
- Brug kun "ingen af delene", hvis samtalen ikke har handlet om nogle af emnerne.

NIVEAU 2: Borgers henvendelse	
Kategoriktekst	Uddybning og eksempler
Planlægning	<ul style="list-style-type: none"> Forståelse af regler, muligheder, forløb og økonomi Fordeling mellem mor og far og forlængelse af orlov Status på restorlov Vejledning delvist genoptaget arbejde Planlægning af overgange mellem orlovsformer, IKKE lønstop
Månedlig udbetaling	<ul style="list-style-type: none"> Konkrete udbetalinger Fradrag og aconto Hvornår udbetaler i denne måned? Hvor meget får jeg? Hvorfor får jeg det beløb / er uenig i beløb / beregning
Status på sagsbehandling	<ul style="list-style-type: none"> Spørgsmål om behandlingstid / svar Har I fået min ansøgning og andre oplysninger og indlæggelse Uenig i oplysninger / nye oplysninger om grundlaget for sagsb. Dokumentation i forbindelse med status
Lønstop	<ul style="list-style-type: none"> Overgangen fra løn til BDP Kommende lønstop og tråd i kraft Dokumentation ved lønstop
Sygdom	<ul style="list-style-type: none"> Sygdom hos den gravide Lægeattest og anden dokumentation
Ferie	<ul style="list-style-type: none"> Ferieregler / hvad skal jeg gøre? Borger holder ferie / retter oplysninger om ferie Fenekort til underskrift Dokumentation ved ferie
Tilbagebetaling	<ul style="list-style-type: none"> Borger ringer, fordi hun skal betale penge tilbage Rykker for girokort / betalingsoplysninger Spørger, hvor meget / beregning bag beløb
Teknisk support	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan indsender jeg dokumentation, ansøgning mv. Spørgsmål til Digital PostreBoks
Ingen af delene	Kun, hvis samtalen ikke har handlet om nogen af emnerne ovenfor Også fx klage, far indtræder i mors ret, aktindsigt mv.

ATP brugte resultaterne fra samarbejdet til at udvikle og forbedre UDK's selvbetjeningsløsninger og kommunikation med borgere på nettet og i telefonen. Formålet var specifikt at løfte borgernes evne til at kunne gennemføre et digitalt

selvbetjeningsforløb og reducere antallet af telefonopkald forbundet med digitale ansøgninger. Vi har genbesøgt det empiriske materiale fra dette samarbejde til at belyse, hvordan myndigheder kan reducere borgeres administrative byrder, især læringsomkostninger, forbundet med kravet om obligatorisk digital selvbetjening.

Analysestrategi

Til at analysere det empiriske materiale har vi kombineret to analytiske værktøjer fra tidligere studier om administrative byrder, navnlig Halling og Bækgaard (2024) og Herd og Moynihan (2019). Indledningsvis har vi anvendt Halling og Bækgaards (2024) model og begrebsapparat for at få et overblik over teorien om administrative byrder på et abstrakt niveau, herunder de kernebegreber som knytter sig hertil og relationerne imellem disse. Efter at have diskuteret vores omfattende empiri i lyset af denne model, har vi valgt at fokusere analysen på statslige handlinger, og hvordan henholdsvis policydesign og policyimplementering påvirker borgeres administrative byrder ved ansøgning om henholdsvis pension og barsel, samt de forhold der påvirker myndighedernes muligheder for at reducere administrative byrder. Vi har anvendt Herd og Moynihans (2019: 258) beskrivelser og diagnostiske spørgsmål til at identificere og klassificere administrative byrder.

Resultater

I det følgende gennemgår vi først barselscasen og herefter pensionscasen. I barselscasen viser vi, hvordan det formelle krav om obligatorisk digital selvbetjening har påført borgerne nye læringsomkostninger ved ansøgning om denne ydelse. Herefter viser vi, hvordan ATP og UDK efterfølgende gennem dybdegående brugerstudier og dataanalyse anvendte feedback fra borgerne til at forbedre deres digitale tjenester og reducere læringsomkostningerne. I pensionscasen viser vi, hvordan ATP har anvendt digitalisering og automatisk dataudveksling til at skabe proaktive tjenester og hermed markant reduceret både medarbejderes og borgeres administrative byrder (især efterlevelsomkostninger) tilknyttet Livslang Pension. Casen viser dog også, at det ikke er alle borgere, som oplever denne reduktion, da det forudsætter, at ATP har tilgang til offentlige registerdata til deres sagsbehandling. Effekterne ved denne policyimplementering er således *distribuerede* og varierer afhængig af ansøgerens arbejdshistorik og tilknytning til Danmark.

Digitaliseringens betydning for læringsomkostninger (UDK Barsel)

I tråd med tidligere undersøgelser viser vores empiriske studier, at mange borgere oplever væsentlige læringsomkostninger på grund af kravet om obligatorisk digital selvbetjening (Madsen, Lindgren og Melin, 2022; Peeters, 2023). ATP og UDK modtager mange henvendelser fra borgere om, hvilke ydelser de er berettiget til og ansøgningsprocesserne hertil. Vi ser også, at mange borgere kontakter myndighederne, mens de er i gang med en digital ansøgning, fordi de har mistet overblikket. Vi observerede en henvendelse, hvor en borger havde indsendt dokumentation til en barselsansøgning. Men borgeren var usikker på, om UDK havde modtaget dokumentationen. Sagsbehandleren bekræftede, at UDK havde modtaget to fødselsattester, og at UDK ville vende tilbage, når de havde set på sagen (observation #13). Denne type henvendelse optræder hyppigt i opkaldsregistreringerne hos UDK Barsel (tabel 2). Her blev en fjerdedel af henvendelserne registreret i kategorien ”status på sagsbehandling”. Disse henvendelser kommer fra borgere med igangværende sager, som typisk vil høre, om UDK har modtaget deres ansøgning og dokumentation, og hvornår deres ansøgning er færdigbehandlet.

Tabel 2: Klassifikation af opkald til UDK Barsel (n = 10.106) (pct.)

	I alt	Før fødsel, før orlov	Før fødsel, på orlov	På mødre- eller fædre- orlov	På forældre- orlov	Efter orlov
Planlægning	33	10	2	4	12	5
Status på sagsbehandling	25	1	3	6	12	3
Månedlig udbetaling	13	1	1	3	7	1
Sygdom	10	4	4	1	1	0
Lønstop	6	0	0	1	5	0
Tilbagebetaling	4	0	0	0	2	2
Ferie	2	0	0	0	1	0
Teknisk hjælp	2	0	0	1	1	0
Andet	5	1	0	1	2	1
I alt	100	17	11	16	43	13

En tredjedel af de registrerede opkald til UDK Barsel vedrørte planlægning af barselsforløbet. Disse opkald handler om forståelsen af barselsreglerne, hvordan de forskellige orlovsformer kan fordeles mellem forældrene, og hvilke konsekvenser denne fordeling har for familiens økonomi. Mange af de borgere, som henvender sig herom, har læst barselsreglerne, men er usikre på, hvordan reglerne skal fortolkes i deres konkrete situation, og om de har forstået reglerne korrekt. Opkaldsregistreringen viser, ligesom flere af vores observationer, at der er mange henvendelser omkring den fælles forældreorlov, især ved overgangen fra morens til farens (eller medmorens) del heraf. Vi observerede en længere henvendelse fra en kvinde, hvis mand skulle til at overtage barslen. Hun spurgte til fordelingen mellem forældrene, og hvordan den blev påvirket, hvis hun tog forlænget barsel. Sagsbehandleren forklarede reglerne og fortalte kvinden, at det var vigtigt, at de informerede deres arbejdsgivere herom. Sagsbehandleren fortalte videre, at der ikke måtte være huller i barselsperioden, og at farens arbejdsgiver skulle være informeret om, at de ville få nedsat refusion. Herefter bad kvinden om at få forklaret præcist, hvad en eventuel forlænget barsel betød og om at ”få det skåret ud i pap”. Hun spurgte til specifikke datoer og de økonomiske konsekvenser af en forlænget barsel (observation #19). En anden type af disse planlægningsopkald kom fra borgere, som ville høre, hvilke opgaver deres arbejdsgiver skulle udføre, så de kunne instruere dem efterfølgende. Her har borgeren ekstra læringsomkostninger, da de både skal lære barselsprocessen og de respektive opgaver for dem selv og for deres arbejdsgiver.

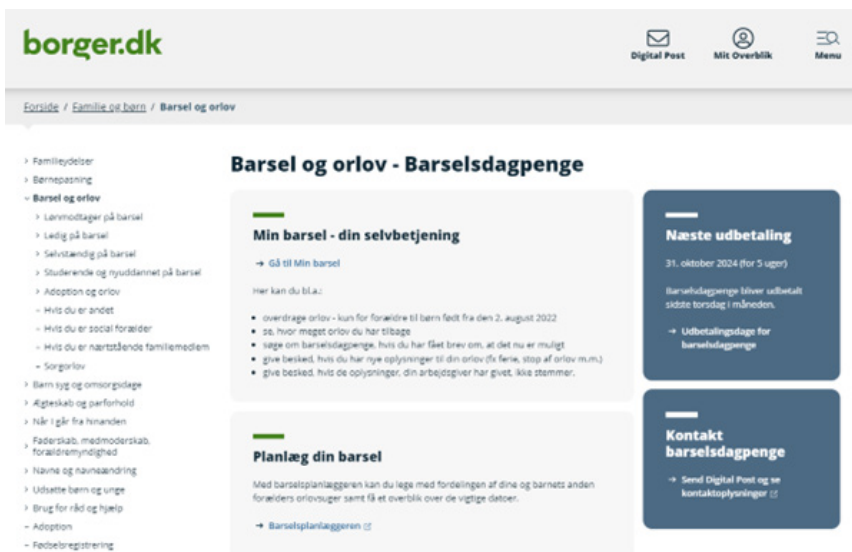
Omkring en ottendedel af henvendelserne handlede om udbetaling af barseldagspenge. Disse opkald kom typisk fra borgere, som ikke havde modtaget en ydelse eller fået et andet beløb, end de havde regnet med. Vi observerede f.eks. en henvendelse fra en borger, der undrede sig over ikke at have modtaget nogen penge. Sagsbehandleren fortalte, at UDK var i gang med at kigge på sagen og ville vende tilbage samme dag eller dagen efter (observation #38). Endelig ser vi, noget overraskende, at kun to procent af opkaldene stammer fra borgere, som ønsker teknisk hjælp til ansøgningerne eller til digital post.

Vi mener, at fordelingen af henvendelser i tabel 2 viser, at digital selvbetjening stiller store krav om kompetencer og dermed kan medføre øgede læringsomkostninger for borgerne. For det første skal borgerne kunne anvende digitale kanaler og selvbetjeningsløsninger, hvilket kræver *digitale kompetencer* (Döring, 2021). Desuden skal de lære barselsområdet at kende, ansøgningsprocessen området og have en generel forståelse for offentlige myndigheder, hvilket kræver *administrative kompetencer* (Döring, 2021). Opkaldsklassifikationen og observationerne viser, at henvendelserne i langt højere grad skyldes manglende forståelse for regler og ansøgningsprocesser om barsel (administrative kompe-

tencer) end problemer med at anvende digitale kanaler (digitale kompetencer). Borgernes begrænsende viden om barselsområdet og tilhørende læringsomkostninger kan hænge sammen med, at de fleste kun søger om barsel få gange i livet, og at ydelsen løbende påvirkes af ny lovgivning. De få henvendelser om teknisk hjælp kan hænge sammen med, at danskere generelt har gode digitale kompetencer og anvender internettet hyppigt. Dette gælder især for målgruppen for barselsydelse (Danmarks Statistik, 2017).

ATP brugte resultaterne fra vores undersøgelse sammen med andre datakilder til at forbedre kommunikationen til borgere og til at udvikle nye digitale tjenester til barselsområdet. I det nye design af barselssiderne på borger.dk fik planlægning af barselsforløbet og kommende udbetalinger centrale pladser på hjemmesiden (se figur 1). ATP skabte desuden vejledninger til kommende barslende og en barselsplanlægger, som forældre kan anvende til at fordele barslen mellem sig og få et overslag over, hvordan fordelingen vil påvirke den udbetalte ydelse. Desuden oprettede ATP et statusoverblik ”Min Barsel” i selvbetjeningsløsningen, så borgerne kunne følge deres sager og se dato og beløb for næste udbetaling. ATP oprettede også en selvvisiteringsfunktion på telefonen, så borgere kunne indtaste, hvor de var i barselsprocessen, og modtage en personaliseret frase, der oplyste dem om deres selvbetjeningsmuligheder på borger.dk.

Figur 3: Forsiden af Udbetaling Danmarks barselssider på borger.dk



Note: Screenshot 6.10.2024.

ATP udførte herefter opfølgende målinger af telefon- og webtrafikken. Resultaterne viste, at borgernes adfærd og henvendelser til UDK Barsel var markant ændret på tværs af kanaler. På borger.dk orienterede borgerne sig i højere grad mod selvbetjeningssiderne og ”Min Barsel”. Antallet af indkomne opkald faldt med 12 pct., og besvarede opkald faldt med 18 pct., hvilket svarer til cirka 40.000 færre opkald om året. Til sammenligning modtog UDK, på tværs af alle ydelsesområder, omkring 2,2 millioner opkald i 2018 (ATP, 2019: 3). Flere borgere lagde på efter at have hørt de personaliserede fraser uden at ringe op igen. Vi betragter borgernes ændrede adfærd og mindre behov for hjælp som et tegn på, at tiltagene har reduceret deres læringsomkostninger.

Opsummerende viser barselscasen således, hvordan lovgivningen om obligatorisk digital selvbetjening og digital post (policydesign) medførte nye lærings- og efterlevelsedomkostninger og dermed øgede borgernes administrative byrder. Men samtidig ser vi, at administrative byrder ikke er statiske. ATP indsamlede og klassificerede feedback fra borgerne og brugte denne viden til at forbedre de digitale tjenester og øvrig kommunikation med borgerne.

Digitaliserings betydning for efterlevelsedomkostninger (pension)

ATP har administreret Livslang Pension i mere end 60 år. I denne periode har myndigheden løbende arbejdet for at effektivisere administrationen heraf. Ved at kombinere digitale teknologier, anvendelse af registerbaseret data og kendskab til specifikke livshændelser (pension) har ATP både automatiseret interne administrative processer og borgernes ansøgningsproces. For de fleste borgere har dette medført reducerede læringsomkostninger, da de får tildelt ydelsen uden selv at skulle søge, og reducerede efterlevelsedomkostninger, da de også slipper for at indsende dokumentation til ansøgningen. En kunderåd giver beskrev ansøgningsprocessen:

Kunderåd giver: For de personer, som bor i Danmark, der laver (...) vi en udbetaling. Kort inden deres folkepensionsalder sender vi et brev til dem og gør opmærksom på, at vi udbetaler deres pension. Og så har de muligheden for enten at udskyde det eller gøre ingenting. Og dermed bliver den startet og udbetalt til deres NemKonto. De personer, vi har i udlandet, dem sender vi også et brev til. Og det er delt i to, dem der er digitale og ikke digitale. Dem der er ikke digitale, der sender vi en blanket med. Og dem der er digitale, dvs. besidder et NemID/MitID, de har muligheden for at indsætte deres kontonummer på vores selvbetjeningsløsning.

Reduktionen i efterlevelseshomkostninger er dog ikke ligeligt fordelt. Personer, som bor i udlandet, men har arbejdet i Danmark, vil typisk opleve flere efterlevelseshomkostninger tilknyttet Livslang Pension. Dette skyldes to forhold. For det første er de stadig omfattet af kravet om obligatorisk digital selvbetjening. Myndighederne forventer, at de har MitID og har adgang til internettet, så de kan anvende digitale selvbetjeningsløsninger. Desuden vil ATP ofte savne data om deres arbejdshistorik og tilknytning til Danmark. Processen med at indsamle disse oplysninger kan tage lang tid, især for borgere der bor udenfor EU. Udenlandske borgere skal desuden indsende en leveattest en gang om året for at bekræfte, at de er i live og fortsat skal have deres pension. Dette kan foregå på papir eller digitalt. En projektleder fortæller, hvordan selvbetjeningsløsningerne er designet til borgere i Danmark:

Projektleder: Altså du altid ringe til os i hvert fald. Og det er vel ofte sådan, det sker, fordi selvbetjeningssiderne er ikke totalt opdaterede til at servicere ikkedanskere, så der er en udfordring dér. (...) Nu er vi ved at overgå til at få e-id [Fælleseuropæisk digitalt ID] implementeret, men det er en rigtig, rigtig lang proces (...) Du skal have NemID for at kunne gå på vores selvbetjeningssider.

Denne forskel i administrative byrder på grund af manglende adgang til registerdata påvirker ikke kun udenlandske ansøgere, men også ATP's egen administration. ATP forventer desuden, at dette problem vil vokse i fremtiden:

Leder: Der kommer flere og flere udenlandske pensionister. Og både kommunikation og håndteringen af udenlandske borgere er vi udfordret af, fordi de ikke har NemID. Og selv om de har arbejdet i Danmark, så er det ikke altid lige nemt at klikke ind i vores løsninger her i Danmark. Så (...) en borger i Danmark bruger vi 35 sekunder på, og vi bruger 35 minutter på en borger i udlandet (...) Vi kan se [det] de sidste 10 år, og vi forventer at den udvikling vil fortsætte, at der kommer flere og flere udenlandske pensionister.

ATP fortalte desuden om et EU-initiativ fra 2017, EESSI, The Electronic Exchange of Social Security Information system, som skal lette udvekslingen af data mellem europæiske myndigheder. Vi ser dette initiativ som et eksempel på en formel international handling, der skal reducere myndighedernes administrative byrder forbundet med offentlige ydelser.

Opsummerende viser pensionscasen, hvordan ATP har anvendt digitalisering til at automatisere administrationen af Livslang Pension og herved har reduceret både egne medarbejders og borgernes administrative byrder, især efter-

levelsomkostninger, betragteligt. Men casen viser også, at borgere i Danmark og vores nabolande i højere grad opnår disse gevinster end borgere udenfor EU. Dette er et eksempel på, at de administrative byrder forbundet med digitalisering af velfærdsydelser er *distribuerede*. Casen viser også, at der er nogle særlige nationale forudsætninger, som skal være til stede, for at myndighederne kan reducere administrative byrder (Halling og Bækgaard, 2024). Automatisk sagsbehandling forudsætter, at lovgivningen på området er objektiv, mens automatisk dataudveksling forudsætter eksistensen af offentlige dataregistre og en lovgivning, der tillader, at myndighederne må anvende disse data til administrative opgaver (Scholta et al., 2019; ATP, 2022). I diskussionen vender vi tilbage til, hvordan *statslige karakteristika* påvirker muligheden for at opnå tilsvarende gevinster i andre lande.

Diskussion og konklusion

I denne artikel har vi undersøgt, hvordan digitalisering, i form af obligatorisk digital selvbetjening og automatisering, påvirker administrative byrder. Vi har fokuseret på borgeres lærings- og efterlevelsomkostninger forbundet med ansøgninger om to danske velfærdsydelser: ATP Livslang Pension og UDK Barsel. Vi betragter kravet om obligatorisk digital selvbetjening på disse områder som policydesign og myndighedernes arbejde med at tilbyde og videreudvikle deres digitale tjenester og øvrige kommunikation til borgerne som policyimplementering på baggrund af feedback fra borgerne om de oplevede byrder (Halling og Bækgaard, 2024). Vi bidrager hermed til litteraturen om administrative byrder (Herd og Moynihan, 2019) ved at belyse forholdet imellem statslige handlinger og administrative byrder (Halling og Bækgaard, 2024).

På linje med tidligere undersøgelser har vi vist, hvordan policydesign omkring digitaliseringen af den offentlige sektor har øget de administrative byrder for borgerne i form af nye lærings- og efterlevelsomkostninger (Heggertveit et al., 2022; Herd og Moynihan, 2019). Disse administrative byrder er konstruerede, da de er resultatet af specifikke politiske beslutninger, navnlig loven om obligatorisk digital selvbetjening og digital post. Byrderne har samtidig konsekvenser for borgerne, der oplever forskellige administrative byrder, når de skal søge om offentlige ydelser. Endelig er de distribuerede og opleves forskelligt af borgerne. Mange borgere oplever store lettelser, da ansøgningsprocesserne er helt eller delvist automatiserede. For andre borgere vil kravet om obligatorisk digital selvbetjening dog medføre lange og besværlige ansøgningsprocesser, og at myndighederne bliver vanskeligere at kontakte. Især borgere i udlandet kan opleve disse udfordringer, hvis deres data ikke findes i danske registre, eller de ikke har adgang til internettet eller MitID. I sidste ende kan konsekvensen af

den obligatoriske digitaliseringsstrategi være, at borgere går glip af ydelser, de er berettiget til.

Pensionscasen viser, at vi må udvide beskrivelsen af borgeres forhold (*citizen factors*, jf. Halling og Bækgaard, 2024) til også at omfatte borgernes datahistorik og myndighedernes adgang hertil. Borgere, som har opholdt sig eller bor i udlandet, vil opleve flere administrative byrder, hvis deres data ikke er tilgængelige for myndighederne i registre (se også Larsson, 2021). ATP regner med, at denne gruppe af ansøgere vil vokse i fremtiden. EU's initiativ til at fremme dataudveksling mellem offentlige myndigheder viser, at digitaliseringen af den offentlige sektor nu også foregår på internationalt niveau, og at reduktion af administrative byrder i visse tilfælde kræver over- eller mellemstatslige handlinger og internationalt samarbejde.

Begge cases viser, hvordan myndigheder gennem policyimplementering kan reducere administrative byrder og tilpasse ansøgningsprocesserne til forskellige borgere og livsforløb. Barselscasen viser, at myndigheder kan anvende dataanalyse og brugerstudier til at få feedback og indblik i borgernes administrative byrder. Efterfølgende kan myndighederne bruge denne viden til at forbedre deres kommunikation og digitale tjenester. Pensionscasen viser, at automatisering har skabt store reduktioner i administrative byrder for mange borgere i Danmark. Tilsvarende undersøgelser viser, at denne form for gevinster er lettest at opnå på store og objektive velfærdsområder, hvor sagsbehandlingen foregår ved automatisk behandling af registerbaserede data og uden skønmæssige vurderinger (Hofmann et al., 2024; Scholta et al., 2019, ATP, 2022). Borgere, hvis data er tilgængelige for myndighederne gennem offentlige registre, oplever hermed væsentligt færre lærings- og efterlevelsomkostninger, da de slipper for at lære om ydelserne, gennemgå et ansøgningsforløb og indsamle og vedhæfte dokumentation. Begge cases viser, at konsekvenserne ved de forskellige former for tiltag, der skal reducere administrative byrder, herunder automatisering, er distribuerede og ulige fordelt både indenfor og på tværs af ydelsesområder afhængig af konteksten og borgernes individuelle forhold.

Pensionscasen viser, hvordan særlige danske forhold eller statslige karakteristika (Halling og Bækgaard, 2024) påvirker administrative byrder og myndigheders muligheder for at reducere disse. Tilgangen til registerbaserede data er fundamental for digitaliseringen af den offentlige sektor i Danmark og er en forudsætning for ATP's automatisering på pensionsområdet (Jæger og Löfgren, 2010; Ejersbo og Greve, 2016; ATP, 2022). Lande, som har en anden lovgivning og andre traditioner for datadeling (Scholl og Klischewski, 2007), vil sandsynligvis ikke kunne opnå tilsvarende gevinster. Således kan statslige karakteristika påvirke handlingsrummet for såvel policydesign som policyimplementering

ved digitalisering af den offentlige sektor (Hofmann, Madsen og Distel, 2020). Pensionscasen har yderligere et bidrag til litteraturen om administrative byrder (Herd og Moynihan, 2019; Halling og Bækgaard, 2024). Her har vi belyst yderligere nye faktorer, der kan påvirke administrative byrder udover borgeres forhold og statslige karakteristika, nemlig offentlige ydelsers karakteristika. I forhold til mulighederne for at reducere administrative byrder gennem automatisering er ydelsens karakteristika helt afgørende. ATP Livslang Pension er en universel velfærdsydelse med cirka en million årlige modtagere og enkle og objektive tildelingskriterier. Disse karakteristika gør ydelsen velegnet til automatisering og digitalisering (ATP, 2022). For mindre ydelser, ydelser med mere subjektive vurderingskriterier og anderledes dokumentationskrav vil det sandsynligvis være meget vanskeligt at opnå tilsvarende gevinster. Samtidig er mange ydelsesområder genstand for løbende politiske forhandlinger og er dermed langt mindre stabile end pensionsområdet (Hofmann et al., 2024; Lindgren et al. 2024). Ligeledes skal der træffes politiske beslutninger om oprettelsen og anvendelsen af register- og andre former for data til administrationen af offentlige ydelser. Effekterne af offentlige ydelsers karakteristika for borgeres oplevelse af administrative byrder bør dermed vurderes i samspil med statslige karakteristika og statslige handlinger (Halling og Bækgaard, 2024).

Fremtidig forskning kan undersøge, hvordan forskellige grupper af borgere interagerer med digitale platforme, og hvilke forskellige administrative byrder de oplever. I forlængelse heraf vil det være relevant at undersøge, hvilke støttemekanismer der kan hjælpe borgerne igennem digitale ansøgningsprocesser og reducere deres administrative byrder og eventuelle utilsigtede konsekvenser af sådanne støttetiltag (Alshallaqi og Al-Mamary, 2024). Vi anbefaler desuden, at arbejdet med at udvikle metoder til at måle borgernes oplevelse af administrative byrder og deres påvirkning på velfærd og trivsel fortsætter (Jilke et al, 2024). I forlængelse af vores studie vil det være relevant at undersøge, hvordan frontlinjemedarbejdere kan bidrage til at måle administrative byrder gennem klassifikationer af borgerhenvendelser på tværs af kommunikationskanaler. Det vil også være relevant at måle effekterne af myndigheders tiltag for borgeres oplevelse af administrative byrder gennem surveys eller ved komparative analyser af digitale tjenester.

Der er flere særlige omstændigheder ved vores undersøgelse, som bør tages i betragtning. For det første er en stor del af datagrundlaget for barselscasen fra 2017. Her er der således tale om ældre tværsnitdata. Efterfølgende er barselsområdet blevet ændret, ikke mindst med implementeringen af et EU-direktiv om øremærket barselsorlov i 2022. Dog mener vi fortsat, at casen er relevant. Vi præsenterer dybdegående empiriske data om borgeres oplevelse af ansøgninger

om offentlige ydelser efter indførelsen af obligatorisk digital selvbetjening, og hvordan dette kan påvirke borgeres oplevelse af administrative byrder. Teoretisk har vi udforsket mulige sammenhænge mellem politiske tiltag omkring digitalisering af offentlige ydelser og borgeres oplevelse af administrative byrder, og identificeret flere særlige omstændigheder som kan påvirke dette forhold (borgeres forhold, nationale karakteristika og ydelseskarakteristika). Dette er et vigtigt teoretisk bidrag, uagtet at den empiriske virkelighed har ændret sig sidenhen. I denne sammenhæng vil vi også nævne, at de digitale tjenester og ændringer, som vores undersøgelse fra 2017 bidrog til, fortsat kan ses på barselsafsnittet af borger.dk i dag. Erfaringerne fra vores cases kan dermed være relevante både for andre myndigheder og ikke mindst andre lande, som planlægger en tilsvarende digital by default-tilgang til administrationen af offentlige ydelser.

Vi har præsenteret et eksempel på et EU-initiativ, EESSI, som skal reducere administrative byrder forbundet med administrationen af sociale ydelser. Vi anbefaler, at fremtidig forskning undersøger konsekvenserne ved denne form for internationale tiltag. Et andet tema for fremtidig forskning kan være at undersøge effekten af offentlige ydelsers karakteristika (Lindgren et al., 2024) og nationale karakteristika, ikke mindst tilgangen til registerdata, for administrative byrder i andre lande. Således anbefaler vi, at man undersøger, i hvor høj grad det er muligt at overføre tiltag, der har medført en reduktion i administrative byrder i en kontekst (som f.eks. de to pågældende danske ydelser) til andre ydelsesområder, lande og velfærdssystemer.

Litteratur

- Alshallaqi, Mohammad og Yaser Hasan Al-Mamary (2024). Paradoxical digital inclusion: The mixed blessing of street-level intermediaries in reducing administrative burden. *Government Information Quarterly* 41 (1): 101913.
- ATP (2012). *Sådan etablerer vi Udbetaling Danmark*. (30. maj 2024).
- ATP (2019). *Årsrapport for Udbetaling Danmark 2018*. (2. juni 2024)
- ATP (2022). *Faktum 211. Udbetaling Danmark skaber mere velfærd for pengene*. (30. maj 2024).
- Bell, Elizabeth, Julian Christensen, Donald P. Moynihan og Pamela Herd (2023). Health in citizen-state interactions: How physical and mental health problems shape experiences of administrative burden and reduce take-up. *Public Administration Review* 83 (2): 385-400.
- Bryman, Alan (2016). *Social research methods*. Oxford University Press.

- Burden, Barry C., David T. Canon, Kenneth R. Mayer og Donald P. Moynihan (2012). The effect of administrative burden on bureaucratic perception of policies: Evidence from election administration. *Public Administration Review* 72 (5): 741-751.
- Bækgaard, Martin, Aske Halling og Donald Moynihan (2024). Burden tolerance: Developing a validated measurement instrument across seven countries. *Public Administration Review*.
- Bækgaard, Martin og Tara Tankink (2022). Administrative burden: Untangling a bowl of conceptual spaghetti. *Perspectives on Public Management and Governance* 5 (1): 16-21.
- Christensen, Julian, Lene Aarøe, Martin Bækgaard, Pamela Herd og Donald P. Moynihan (2020). Human capital and administrative burden: The role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review* 80 (1): 127-136.
- Chudnovsky, Mariana og Rik Peeters (2021). The unequal distribution of administrative burden: A framework and an illustrative case study for understanding variation in people's experience of burdens. *Social Policy and Administration* 55 (4): 527-542.
- Coles-Kemp, Lizzie, Debi Ashenden, Amelia Morris og Jeremy Yuille (2020). Digital welfare: Designing for more nuanced forms of access. *Policy Design and Practice* 3 (2): 177-188.
- Creswell, John W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage Publications.
- Danmarks Statistik (2017). *IT-anvendelse i befolkningen 2017*. (2. oktober 2024).
- Digitaliseringsstyrelsen (2024). *Fritagelse for digital post*. (30. maj 2024).
- Döring, Matthias (2021). How-to bureaucracy: A concept of citizens' administrative literacy. *Administration & Society* 53 (8): 1155-1177.
- Döring, Matthias og Jonas Krogh Madsen (2022). Mitigating psychological costs: The role of citizens' administrative literacy and social capital. *Public Administration Review* 82 (4): 671-681.
- Forskningsministeriet (1994). *Informationssamfundet år 2000*. (30. maj 2024).
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2016). Digital era governance reform and accountability: The case of Denmark, pp. 281-293 i *The Routledge handbook to accountability and welfare state reforms in Europe*. Routledge.
- Grönlund, Åke, Mathias Hatakka og Andreas Ask (2007). Inclusion in the e-service society—investigating administrative literacy requirements for using e-services. *Electronic Government: 6th International Conference, EGOV 2007. Lecture Notes in Computer Science* 4656: 216-227.
- Halling, Aske og Martin Bækgaard (2024). Administrative burden in citizen-state interactions: A systematic literature review. *Journal of Public Administration Research and Theory* 34 (2): 180-195.

- Heggertveit, Ida, Ida Lindgren, Christian Østergaard Madsen og Sara Hofmann (2022). Administrative burden in digital self-service: An empirical study about citizens in need of financial assistance. *Electronic Participation. ePart 2022. Lecture Notes in Computer Science* 13392: 173-187.
- Heinrich, Carolyn J. (2016). The bite of administrative burden: A theoretical and empirical investigation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 26 (3): 403-420.
- Herd, Pamela og Donald Moynihan (2019). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russell Sage Foundation.
- Hjelholt, Morten og Jannick Schou (2017). The digital divide and classifications: The inscription of citizens into the state, pp. 173-185 i Massimo Ragnedda og Glenn W. Muschert (red.), *Theorizing digital divides*. Routledge.
- Hofmann, Sara, Christian Østergaard Madsen og Bettina Distel (2020). Developing an analytical framework for analyzing and comparing national e-government strategies. *Electronic Government. EGOV 2020. Lecture Notes in Computer Science* 12219: 15-28.
- Hofmann, Sara, Ida Heggertveit, Ida Lindgren, Christian Østergaard Madsen, Hanne Rydén og Øystein Sæbø (2024). *Hvilke tjenester bør digitaliseres og hvordan? En analyse fra brukerperspektiv av hvilke offentlige tjenester som egner seg for digitalisering*. Forskningsrapport. (30. maj 2024).
- Jilke, Sebastian, Martin Bækgaard, Pamela Herd og Donald Moynihan (2023). Short and sweet: Measuring experiences of administrative burden. *Journal of Behavioral Public Administration* 7.
- Jæger, Birgit og Karl Löfgren (2010). The history of the future: changes in Danish e-government strategies 1994-2010. *Information Polity* 15 (4): 253-269.
- Jørgensen, Rikke Frank (2023). Data and rights in the digital welfare state: the case of Denmark. *Information, Communication & Society* 26 (1): 123-138.
- Larsson, Karl Kristian (2021). Digitization or equality: When government automation covers some, but not all citizens. *Government Information Quarterly* 38 (1): 101547.
- Lindgren, Ida, Christian Østergaard Madsen, Hanne Höglund Rydén, Ida Heggertveit, Sara Hofmann og Øystein Sæbø (2024). What public services are suitable for digitalization? – A Classification of Public Service Characteristics. *Electronic Government. EGOV 2024. Lecture Notes in Computer Science* 14841.
- Madsen, Christian Østergaard og Pernille Kræmmergaard (2015). The efficiency of freedom: Single parents' domestication of mandatory e-government channels. *Government Information Quarterly* 32 (4): 380-388.
- Madsen, Christian Østergaard, Sara Hofmann og Willem Pieterse (2019). Channel choice complications: Exploring the multiplex nature of citizens' channel choices.

- Electronic Government. EGOV 2019. Lecture Notes in Computer Science* 11685: 139-151.
- Madsen, Christian Østergaard, Ida Lindgren og Ulf Melin (2022). The accidental case-worker—How digital self-service influences citizens' administrative burden. *Government Information Quarterly* 39 (1): 101653.
- Madsen, Christian Østergaard og Lars Rune Christensen (2019). Integrated and seamless? Single parents' experiences of cross-organizational interaction. *Selected Papers of the IRIS* 9. <https://aisel.aisnet.org/iris2018/5>.
- Margetts, Helen Z. (2009). The Internet and public policy. *Policy & Internet* 1 (1): 1-21.
- Peeters, Rik (2023). Digital administrative burdens: An agenda for analyzing the citizen experience of digital bureaucratic encounters. *Perspectives on Public Management and Governance* 6 (1): 7-13.
- Regeringen, KL og Danske Regioner (2011). *Den digitale vej til fremtidens velfærd. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015*. (31. maj 2024).
- Rose, Jeremy, John S. Persson, Lise T. Heeager og Zahir Irani (2015). Managing e-Government: value positions and relationships. *Information Systems Journal* 25 (5): 531-571.
- Scholl, Hans J. og Ralf Klischewski (2007). E-government integration and interoperability: framing the research agenda. *International Journal of Public Administration* 30 (8-9): 889-920.
- Scholta, Hendrik, Willem Mertens, Marek Kowalkiewicz og Jörg Becker (2019). From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model. *Government Information Quarterly* 36 (1): 11-26.
- Schou, Jannick og Morten Hjelholt (2018). *Digitalization and public sector transformations*. Springer.
- Schou, Jannick og Anja Svejgaard Pors (2019). Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare. *Social Policy and Administration* 53 (3): 464-477.
- Scupola, Ada (2018). Digital transformation of public administration services in Denmark: A process tracing case study. *Nordic and Baltic Journal of Information and Communications Technologies* 2018 (1): 261-284.
- Aagaard, Peter og John Storm Pedersen (2022). Digitalising Denmark: Efficiency versus privacy, pp. 131-146 i Andreas Hagedorn Krogh, Annika Agger og Peter Triantafyllou (red.), *Public governance in Denmark: Meeting the global mega-challenges of the 21st century?* Emerald Publishing Limited.