

Borgerservice og offentlige digitale løsninger på bibliotekerne

Retlige og biblioteksfaglige udfordringer i vejledningen

Rikke Gottrup & Margrethe H. Møller

Abstract

Formålet med artiklen er at undersøge de retlige og de deraf følgende biblioteksfaglige udfordringer i forbindelse med den vejledning i offentlige digitale selvbetjeningsløsninger, der i forbindelse med den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi er kommet til som en ny opgave på mange danske folkebiblioteker. Undersøgelsen bygger dels på feltstudier gennemført i vinteren 2013/14 som led i forskningsprojektet "Borgerservicevejledning på biblioteket", og dels på regler og retspraksis på det forvaltningsretlige område. I artiklen beskrives vejledningstyper og centrale problemstillinger, der kunne iagttages i feltstudierne, og der peges på retlige udfordringer i forhold hertil. Artiklen afsluttes med en række opmærksomhedspunkter i forhold til den faglige indsigt og bevidsthed, der kræves af biblioteksmedarbejderen i rollen som vejleder og repræsentant for kommunen.

Rikke Gottrup, lektor
Juridisk Institut, Syddansk Universitet,
rgo@sam.sdu.dk
Margrethe H. Møller, lektor
Institut for Design og Kommunikation, Syddansk
Universitet, mhm@sdu.dk

1. Indledning

De danske folkebiblioteker har i de senere år fået en ny opgave, idet de skal vejlede borgerne i brug af de offentlige digitale selvbetjeningsløsninger.

Det er en følge af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi, som trinvist har indført obligatorisk selvbetjening for borgerne inden for en række kommunale og statslige forvaltningsområder (Regeringen et al. 2011) med udgangspunkt i de såkaldte bølgeplaner (se Bilag 1). Som eksempler på obligatoriske selvbetjeningsløsninger kan nævnes anmeldelse af flytning, ansøgning om EU-sygesikringskort, ansøgninger om boligstøtte, støtte til kropsbårne hjælpemidler, plads i dagtilbud, forældremyndighed, folkepension og førtidspension, samt diverse områder inden for SKAT.

De lovbemærkninger der lå til grund for den første samlelov om digitalisering, indeholder et afsnit om hjælp og vejledning (afsnit 4.2. i de almindelige bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om Det Centrale Personregister m.v., 2011). Her foreslås det, at de borgere, der har brug for hjælp til de offentlige digitale løsninger, bl.a. kan henvende sig i den kommunale borgerservice eller på biblioteket. Mange kommuner har da også valgt at lade bibliotekerne deltage i denne vejledningsopgave i varierende grader af samarbejde med kommunens borgerservice. Forskellige måder at organisere samarbejdet på er kort beskrevet senere i denne artikel.

Samarbejde mellem bibliotek og borgerservice bliver også nævnt som et eksempel på nye partnerskaber i udvalgsrapporten "Folkebibliotekerne i videnssamfundet" (Styrelsen for Bibliotek og Medier 2010), til hvilken Jochumsen, Hvenegaard Rasmussen og Skot-Hansen udviklede "En ny model for folkebiblioteket i viden- og oplevelsessamfundet", også kaldet firerumsmodellen. I modellen placeres bibliotekets aktiviteter i fire delvist overlappende rum: inspirationsrummet, læringsrummet, møderummet og det performative rum. Vejledning i borger.dk - portalen der giver adgang til de offentlige digitale selvbetjeningsløsninger - nævnes i rapporten som eksempel på en aktivitet i læringsrummet, dvs. i det rum der især understøtter erkendelse/erfaring og empowerment forstået som "udviklingen af stærke og selvstændige medborgere, der selv kan løse hverdagens problemer" (Styrelsen for Bibliotek og Medier 2010, s. 91 ff. og s. 117, se også Jochumsen et al. 2012).

Bibliotekernes vejledningsopgave er desuden beskrevet i en samarbejdsaftale mellem Digitaliseringsstyrelsen og Kulturstyrelsen om tiltag for digitalisering af kommunikationen mellem borgerne og det offentlige. Her ses opgaven i fortsættelse af bibliotekernes forpligtelse til at formidle information om det offentlige:

"Bibliotekerne har ifølge lovgivningen en opgave med at formidle information om det offentlige til borgerne. Denne opgave kan bl.a. bestå i at informere borgerne om digital selvbetjening og borger.dk, gennemføre kurser i brugen af internettet generelt og selvbetjeningsløsninger specifikt samt i øvrigt via kampagner og markedsføring at motivere og hjælpe borgerne til at benytte sig af digital kommunikation med det offentlige" (Samarbejdsaftale for 2013-2015).

Der er således politisk vilje til og biblioteksfaglige argumenter for at vejledning af borgerne i brug af internettet og de offentlige selvbetjeningsløsninger skal være en opgave for bibliotekerne¹. Digitaliseringsstrategien har dog medført at der nu skal vejledes i mange forskellige løsninger, og flere medarbejdere end tidligere er nødt til at kunne deltage i vejledningen - så mange steder bliver både bibliotekarer og biblioteksassistenter inddraget. Dette stiller krav til kompetenceudvikling i forhold til de digitale løsninger og i forhold til it-pædagogik, men også - som vi

vil argumentere for i denne artikel - på det retlige område.

I forskningsprojektet "Borgerservicevejledning på biblioteket" (Møller 2016) blev det nemlig klart, at der blandt biblioteksmedarbejderne herskede stor usikkerhed om, hvor langt man kunne gå, når man hjalp borgerne med den digitale selvbetjening, for eksempel med at søge informationer og udfylde ansøgninger, og hvilke konsekvenser det kunne få, hvis man som vejleder kom til at indtaste noget forkert eller give et forkert råd.

Formålet med denne artikel er derfor at undersøge samspillet mellem på den ene side en praksis for vejledning, der blev observeret i feltstudiet, og på den anden side de retlige rammer for vejledningen. I den forbindelse vil vi, på baggrund af en kort redegørelse for udviklingen på bibliotekerne og biblioteksmedarbejdernes nye rolle, undersøge, hvori vejledningsforpligtelsen består, og om der kan udledes nogle nærmere rammer for biblioteksmedarbejdernes vejledning, herunder hvad de særligt skal være opmærksomme på i deres nye rolle. Centralt i den forbindelse er en diskussion om hvorvidt biblioteksmedarbejderen, der vejleder i offentlige digitale løsninger, kan siges at skulle påtage sig myndighedsopgaver.

I det følgende vil vi efter en kort introduktion til den empiri som artiklen bygger på og til relateret forskning (afsnit 2), først skitsere de udviklingstendenser, der har dannet baggrund for vejledningsopgaven, samt de måder hvorpå samarbejdet mellem biblioteker og borgerservice er organiseret i de danske kommuner (afsnit 3 og 4). Så følger en gennemgang og diskussion af det offentliges vejledningspligt (afsnit 5). Derefter beskriver vi på baggrund af feltstudier gennemført som led i forskningsprojektet "Borgerservicevejledning på biblioteket" forskellige typer af vejledning (afsnit 6), og gennem 3 eksempler beskriver vi også de retlige udfordringer, der er forbundet med vejledningen på bibliotekerne (afsnit 7). Afslutningsvis sammenfattes nogle af tankerne i artiklen, og vi sætter fokus på nogle områder, der kræver særlig opmærksomhed fra bibliotekernes ledelser og de biblioteksmedarbejdere, der har vejledningsopgaver (afsnit 8).

2. Empiri og relateret forskning

2.1 Empiri

Vores undersøgelse bygger dels på feltstudier gennemført i vinteren 2013/14 som led i forskningsprojektet "Borgerservicevejledning på biblioteket" (Møller 2016), og dels på regler og retspraksis på det forvaltningsretlige område.

Feltstudierne blev gennemført på fem biblioteker i Jylland og på Fyn i perioden december 2013 til februar 2014 af lektor Margrethe H. Møller i samarbejde med videnskabelig assistent Katrine Juel Vang. Formålet var at undersøge samspillet mellem borgeren, biblioteksmedarbejderen og den digitale løsning i vejledningssituationen. Der blev indsamlet 18 videoobservationer af vejledningssituationer fordelt på fire forskellige biblioteker og seks biblioteksmedarbejdere. Efter hver videoobservation blev der gennemført et semistruktureret interview med den videoobserverede borger, og i det omfang der var tid, med biblioteksmedarbejderen. Derudover blev vejledningens kontekst undersøgt, bl.a. gennem semistrukturerede interviews med biblioteksmedarbejdere, afdelingsledere og bibliotekschefer på de deltagende biblioteker, hvor vi spurgte til organisatoriske forhold og til medarbejdernes forudsætninger for og erfaringer med vejledningsopgaven.

De retlige problemstillinger der behandles i nærværende artikel, var således ikke oprindelig genstand for feltstudierne, men udkrystalliserede sig som et tema i de interviews der blev gennemført i forbindelse med undersøgelsen af vejledningens kontekst.

2.2 Relateret forskning

Der er forsket forholdsvis lidt i de danske folkebibliotekers borgerservicetilbud. Pors (2010) fokuserer på hvordan bibliotekarer og borgere opfatter den nye service. Artiklen bygger på en evaluering af borgerservicebetjeningen på to lokalbiblioteker i Århus kommune (Pors 2009) og nævner bl.a. at biblioteksmedarbejderne på forhånd var betænkelige ved at skulle påtage sig myndighedsopgaver som kunne have økonomiske konsekvenser for borgerne, men at de efter nogle måneder havde erfaret at sådanne opgaver var sjældne, og at de derfor blev mere trygge ved opgaven. Møller (2016) ser på biblioteksmedarbejdernes vejledningspraksis i et vejledningsteoretisk perspektiv. Desuden foreligger der faglige rapporter, bl.a. rapporten "Bibliotek og Borger" (Knudsen

2015), der beskriver de modeller for samarbejde mellem bibliotek og borgerservice, der kunne iagttages i Danmark i 2014.

Internationalt set er der specielt i USA en forholdsvis stor litteratur der beskæftiger sig med de offentlige bibliotekers rolle i forhold til at fremme 'digital literacy' ved bl.a. at give adgang til og vejlede i offentlige digitale systemer, og som på et overordnet niveau peger på problemstillinger i forhold til bl.a. bibliotekernes ressourcer og biblioteksmedarbejdernes forudsætninger for at løse vejledningsopgaven (se f.eks. Jaeger et al. 2012 og Thompson et al. 2014).

En enkelt forskningsartikel, Smith & Eschenfelder (2013), går mere i detaljer med vejledningsopgaven. Den behandler amerikanske bibliotekers opgave med at udvikle borgernes 'financial literacy' i forhold til at forstå og styre egen økonomi (budgetlægning, skat, forsikringer m.v.), også ved brug af digitale løsninger. Artiklen bygger på empiriske studier på biblioteker i delstaten Wisconsin og peger på en række problemstillinger som er genkendelige i forhold til danske bibliotekers vejledning i offentlige digitale løsninger, for eksempel: Hvor går grænsen for hvor meget indblik bibliotekaren bør have i borgerens personlige og økonomiske forhold, og hvor langt skal han/hun gå for at hjælpe, også med risiko for at pådrage sig et formelt ansvar? Og ved bibliotekaren nok om de forskellige fagområder til at kunne give kvalificeret vejledning?

Smith & Eschenfelder (op.cit.) nævner at disse problemstillinger er kendte fra andet referencearbejde, men at det særlige ved opgaven med at udvikle borgerens 'financial literacy' er, at bibliotekaren får kendskab til dennes private forhold. Traditionelt består bibliotekarens rolle i referencearbejdet i at henvise brugeren til ressourcer og lære ham/hende at bruge disse på et generelt niveau, og bibliotekarer er - i modsætning til socialarbejdere - trænet til at undgå situationer, hvor de kommer i kontakt med brugerens personlige informationer. Dette kan ifølge Smith & Eschenfelder udgøre en barriere for bibliotekaren i forhold til den nye vejledningsopgave. Også i dansk litteratur om det traditionelle referenceinterview henvises der til kommunikationsproblemer der kan opstå, hvis bibliotekaren stiller for direkte eller for personlige spørgsmål (se f.eks. Ammenstorp & Urskov 2000).

Der har således i litteraturen været en vis opmærksomhed på de udfordringer som de nye vejledningsopgaver kan give. Forskning der beskæftiger sig med de retlige problemstillinger der kan opstå når biblioteksmedarbejdere skal vejlede borgere i offentlige digitale løsninger, findes dog, så vidt vi ved, ikke.

Afslutningsvis skal det nævnes at emnet "borgerservicevejledning på biblioteket" har berøringsflader til en række områder inden for biblioteksforskningen. Således har indførelsen af borgerservicefunktioner på biblioteket konsekvenser for bibliotekets fysiske og virtuelle rum, for biblioteket som frirum og "tredje sted", for referencearbejdet og for bibliotekarrollen i et professionsteoretisk perspektiv. Denne artikel vil dog fokusere på de retlige og deraf følgende biblioteksfaglige problemstillinger.

3. Udviklingstendenser

De danske folkebiblioteker skal ifølge Bibliotekslovens § 1 - ud over at fremme oplysning, uddannelse og kulturel aktivitet ved at stille egnede materialer til rådighed - også "*formidle kommunal og statslig information og information om samfundsforhold i øvrigt*" (Biblioteksloven 2013, § 1). Det er ikke noget nyt; bibliotekerne har i årtier stillet love og bekendtgørelser til rådighed for lånerne og hjulpet med at finde gældende love og regler, hvis en låner havde en situationsbestemt forespørgsel (se f.eks. Hummelshøj 1998).

Dette nævnes bl.a. også i en betænkning fra 1977 (Betænkning om Udvidet statslig information om love m.v. 1977), der er interessant fordi den viser, at man også dengang var opmærksom på, at det at yde personlig rådgivning kunne være forbundet med problemer for bibliotekerne:

"Spørgsmålet om en nærmere personlig rådgivning fra bibliotekernes side kan rejse særlige problemer, men bibliotekerne vil i hvert fald kunne give den rådgivning, der består i en henvisning til det kommunale eller statslige kontor, der kan behandle den pågældende og/eller eventuelt give yderligere informationer" (ibid.).

Betænkningen præciserer ikke *hvilke* særlige problemer den personlige rådgivning kunne rejse, men det fremgår af citatet, at man også dengang havde det,

der i dag ofte betegnes som en "vejviserfunktion", i forhold til andre myndigheder.

Siden er computerne og internettet kommet til, og bibliotekerne har påtaget sig at introducere deres brugere til it og indrette it-cafeer, hvor brugerne kan få hjælp til bl.a. informationssøgning på nettet.

Med den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015 fik informationsopgaven en ny dimension, idet bibliotekerne nu også skulle hjælpe borgerne med at betjene de nye obligatoriske offentlige selvbetjeningsløsninger (Digitaliseringsstyrelsen 2014).

Jørgen Bartholdy, Biblioteks- og Borgerservicechef i Skanderborg Kommune, udtrykte det i et interview til Bibliotekarforbundets fagblad Perspektiv på denne måde:

"I gamle dage kom borgerne for at få information om deres rettigheder. Var man blevet enlig, kunne biblioteket hjælpe med at finde informationer om børnebidrag, boligsikring og så videre. *I dag er information koblet sammen med handling*. Det vil sige, at vi samtidig skal sige: "og du skal klikke her for at ansøge om boligsikring eller udfylde denne blanket". Hvis vi ikke vil yde den service, så siger vi også farvel til en væsentlig informationsopgave, og så er spørgsmålet, om vi overhovedet har et bibliotek" (Mønsted 2012, vores fremhævelse).

Det nye for bibliotekerne er altså, at borgeren ikke kun har brug for informationer, men også har brug for hjælp til at handle - for eksempel til at udfylde en ansøgning om boligsikring. I mange kommuner følger der også andre borgerserviceopgaver med, for eksempel modtager mange lokalbiblioteker nu ansøgninger om pas og kørekort og udsteder NemID. På den måde sikrer man, at der stadig er en vis adgang til borgerservice i lokalområderne, selv om de kommunale forvaltninger blev centraliseret som led i strukturreformen (kommunesammenlægningen) i 2007 (Styrelsen for Bibliotek og Medier 2010, s. 120).

4. Ny organisering og nye udfordringer

Rapporten *Bibliotek og Borger - du er altid velkommen!* har kortlagt de modeller for samarbejde mellem bibliotek og borgerservice, der kunne iagttages i de

danske kommuner i 2014 (Knudsen 2015). Modellerne afspejler forskellige grader af samarbejde (se figur 1), hvor det i nogle modeller vil være borgerservicepersonale, der varetager vejledningen, mens det i andre modeller vil være bibliotekspersonale.

De beskrevne udviklingstendenser og den nye organisering af bibliotekerne, hvor opgaver, der traditionelt har været placeret i Borgerservice, og eventuelt dele af Borgerservice i form af personale, flyttes til bibliotekerne, skaber en række udfordringer af retlig og dermed også af biblioteksfaglig karakter. De retlige udfordringer består blandt andet i, at biblioteksmedarbejdere i større omfang end tidligere skal overholde almindelige regler for den offentlige forvaltning. De biblioteksfaglige udfordringer består i at bibliotekaren fra at have en "fagreferentidentitet", en "kulturformidleridentitet" og en "socialarbejderidentitet" i den forstand, at man bedriver socialt målrettet formidling og opbygger samlinger, der kan opfylde specifikke behov hos bibliotekets brugere (Schreiber 2006), nu også kan blive repræsentant for myndigheden og få det man kunne kalde en "myndighedsidentitet".

Medarbejderne skal være opmærksomme på *tavs-hedspligten*, da de i forbindelse med varetagelse af

nye opgaver i højere grad end tidligere kan få indblik i fortrolige oplysninger (jf. forvaltningslovens § 27 og straffelovens § 152).

En række grundlæggende sagsbehandlingskrav vil tillige skulle overholdes.

Det drejer sig blandt andet om *notatpligten*, som betyder, at medarbejdere i en række situationer ved modtagelse af blandt andet mundtlige oplysninger har pligt til at notere indholdet af oplysningerne. Dette kan blandt andet have betydning, hvis en biblioteksmedarbejder står i Borgerserviceskranken på biblioteket, og en borger retter henvendelse og oplyser, at pågældende har et ændret indtægtsgrundlag, der har betydning for nogle offentlige ydelser, personen modtager. I sådan en situation skal oplysningerne noteres, så der er bevis for deres eksistens, og videregives til rette del af kommunen. Medarbejderen bør endvidere henvise borgeren til at rette kontakt til den relevante afdeling i kommunen.²

I det tilfælde at medarbejdere træffer egentlige afgørelser og derved varetager myndighedsudøvelse, er der en række krav til sagernes behandling, herunder et krav om *begrundelse* såfremt der gives et afslag (jf. forvaltningslovens §§ 22-24).



Figur 1. Modeller for samarbejde mellem borgerservice og bibliotek (Kilde: Knudsen 2015).

De udvalgte opgaver, der tales om i model 3, kan - ud over vejledning i offentlige digitale løsninger - for eksempel være udstedelse af pas, kørekort og/eller NemID.

Dertil kommer, at der kan være særlige krav til medarbejdere, der varetager visse opgaver. Kommunerne skal f.eks. indhente en straffeattest vedrørende medarbejdere, der skal varetage opgaver med udstedelse af pas og kørekort (jf. bekendtgørelse nr. 881 af 4. juli 2014 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister § 22, stk. 1, pkt. 19).

Omfanget af egentlig sagsbehandling og myndighedsudøvelse på bibliotekerne er i mange kommuner og for mange biblioteksmedarbejdere fortsat begrænset. En aktuell og central problemstilling i forbindelse med varetagelse af de nye opgaver er imidlertid *vejledningspligten*. I denne artikel har vi derfor valgt at afgrænse os til at se på de udfordringer, vejledningen på bibliotekerne giver - og her specifikt vejledningen i offentlige digitale løsninger.

Vi vil fokusere på de situationer, hvor det er bibliotekarere og biblioteksassistenter, og ikke borgerservicepersonale, der varetager vejledningen, jf. Model 1, 3 og evt. 4 i Figur 1 ovenfor.

5. Vejledning - den retlige ramme

5.1 Vejledningspligten

Kommunerne er "borgerens fysiske hovedindgang til det offentlige Danmark" (KL (u.å.) "Livssituationer i Borgerservice", s. 4). Det fremgår direkte af lov om kommunale borgerservicecentre § 1, at kommunalbestyrelserne skal oprette borgerservicecentre, som kan fungere som borgernes indgang til den offentlige sektor. I mødet med det offentlige vil borgerne ofte have en række spørgsmål. Hvis en borger f.eks. skal ansøge om noget, vil den pågældende ofte have et behov for vejledning om, hvordan et eventuelt ansøgningsskema skal udfyldes, eller hvor en ansøgning skal sendes hen.

Forvaltningsmyndigheder - og dermed de ansatte, der er knyttet til forvaltningsmyndighederne - har en pligt til at vejlede borgere, hvis borgerne har brug for vejledning. Vejledningsforpligtelsen har sin baggrund i et ønske om at sikre borgernes retssikkerhed, så borgerne uanset forkundskaber får den hjælp eller service fra det offentlige, de har brug for. Dette betyder også, at jo større konsekvenser reguleringen vil kunne få for den pågældende borger, desto mere vejledning bør myndigheden typisk give (jf. Gøtze 2012, s. 142).

Nedenfor beskrives først kort de forskellige retlige grundlag, der danner udgangspunktet for offentligt ansattes vejledningsforpligtelse. Dernæst undersøges på hvilken måde de forskellige retlige grundlag har betydning for de biblioteksansatte, der har kontakt til borgere i forbindelse med vejledning i offentlige digitale løsninger. Efterfølgende i afsnit 7 vil vi se mere konkret på 3 eksempler på den vejledning, der ved studiet er blevet observeret, at biblioteksmedarbejdere foretager i forbindelse med deres nye rolle, og på hvilken betydning de generelle retlige regler har for disse vejledningssituationer.

5.1.1 Vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7

Det retlige udgangspunkt for myndigheders grundlæggende vejledningspligt er forvaltningslovens § 7, som har følgende indhold:

"Forvaltningslovens § 7: Stk. 1. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Stk. 2. Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed".

Vejledningspligten i forvaltningsloven gælder kun i forbindelse med sager, hvor der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed og er derudover begrænset i forhold til, at pligten alene omfatter sager inden for myndighedens ressortområde. Forvaltningslovens vejledningspligt er således knyttet til traditionel *myndighedsudøvelse*, hvor en offentlig myndighed træffer en afgørelse i forhold til en borger (se om afgørelsesbegrebet bl.a. Fenger 2013, s. 83 ff., Revsbech et al 2014, s. 21 ff. og Bønsing 2013, s. 80 ff.). Sagsbehandlingen, der går forud for, at der træffes afgørelse i sagen, er en del af denne myndighedsudøvelse og er omfattet af forvaltningslovens område. Dette er også tilfældet med den vejledning, som myndighederne efter forvaltningsloven skal yde i forbindelse med behandling af sagen.

De faktiske handlinger som offentlige medarbejdere foretager i forbindelse med f.eks. undervisning på en skole, pleje på et plejehjem, pasning i en daginstitution eller kulturformidling betegnes *faktisk forvaltningsvirksomhed*. Disse handlinger er ikke myndighedsudøvelse og er derfor ikke omfattet af forvaltningsloven. Men hvis en borger søger om en

serviceydelse, f.eks. at få hjælp til rengøringen, hvor ydelsen - i eksemplet selve rengøringen - ikke har karakter af myndighedsudøvelse, men er omfattet af faktisk forvaltningsvirksomhed, vil behandlingen om tildelingen af denne ydelse være en afgørelse og omfattet af forvaltningsloven. Afgørelsen af om borgeren kan få tildelt hjælp til rengøringen er myndighedsudøvelse og derved omfattet af forvaltningsloven. Det samme er f.eks. tilfældet ved afgørelse af om en person kan få en plads på et plejehjem eller i en daginstitution. Sagsbehandlingen af denne sag vil derfor være omfattet af forvaltningslovens regler (se f.eks. FOB 2009 20-2 og FOB 2007.485).

Vejledningspligten efter forvaltningsloven er nærmere beskrevet i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986) pkt. 30, hvoraf følger:³

"Vejledning efter § 7, stk. 1, bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om, hvilken betydning reglerne på det pågældende område har for vedkommende, og hvordan den pågældende lettest og mest effektivt kan opfylde de eventuelle krav, der er i lovgivningen. Vejledningen bør endvidere orientere om hvilken fremgangsmåde, der skal følges af den, der henvender sig til myndigheden, og om hvilke oplysninger, som skal tilvejebringes af borgeren som led i en sags behandling.

Vejledningens indhold og omfang må afpasses i forhold til borgerens forudsætninger og dennes eventuelle særlige personlige, eventuelt fysiske forhold.

En myndighed bør også i fornødent omfang bistå en borger, der retter henvendelse til myndigheden, med at udfylde eventuelle ansøgningsskemaer, anmeldelser eller lignende, der vedrører myndighedens eget område".

Som det fremgår af det sidste afsnit skal myndigheden bistå borgeren i forbindelse med udfyldning af eventuelle ansøgningsskemaer, anmeldelser eller lignende, men kun når skemaerne vedrører myndighedens eget område (se også Talevski 2012, s. 301). Dette skal blandt andet sikre, at den vejledning, der gives, er korrekt. En medarbejder i en kommune vil ikke kunne vejlede borgerne om alle områder. Det er derfor centralt ved udførelse af vejledning, at medarbejderne dels er klar over forpligtelsen til at vejlede, dels er klar over egne faglige begrænsninger. Er der

brug for vejledning uden for medarbejderens område, ligger der en forpligtelse til at vejlede borgeren om, hvor pågældende skal henvende sig for at få den nødvendige vejledning (vejvisningsfunktion).

5.1.2 Vejledningspligten efter god forvaltningsskik

Forvaltningslovens regel om vejledningspligt suppleres af grundsætninger om vejledning ifølge god forvaltningsskik, som er udviklet af Folketingets Ombudsmand.⁴ Det betyder, at der også skal vejledes i andre tilfælde end dem, der følger af forvaltningsloven. Det medfører blandt andet, at forvaltningsmyndigheder skal sikre, at de bliver forstået af udlændinge (se FOB 1990.240). Vejledningspligten betyder også, at myndighederne på eget initiativ har pligt til at vejlede, hvis borgeren f.eks. uden vejledning kan miste en rettighed, eller der i øvrigt er et relevant behov for vejledning (se bl.a. Talevski 2012, s. 299 og Gøtze 2012, s. 140). I visse tilfælde kan vejledningspligten efter god forvaltningsskik helt undtagelsesvis betyde, at en myndighed skal vejlede om spørgsmål, der vedrører andre retsområder end myndighedens egne. (jf. Fenger 2012, s. 76 samt eksempelvis FOB 2009 12-1).

5.1.3 Skærpet vejledningspligt

En pligt til at vejlede uden for forvaltningslovens område kan endvidere følge af særlovgivningen. På nogle forvaltningsområder er der en skærpet vejledningspligt. Dette er f.eks. tilfældet på det sociale område, hvor der er en særlig pligt til at vejlede og rådgive (se bl.a. §§ 5, 5a og 7a i Retssikkerhedsloven). En særlig vejledningsforpligtelse følger endvidere af § 3 i lov om Udbetaling Danmark, hvorefter kommunerne skal yde generel vejledning om alle de muligheder, der findes for at modtage kontante ydelser og økonomiske tilskud på Udbetaling Danmarks sagsområde. Kommunerne skal i denne sammenhæng også yde bistand til fremmødte borgere, der vurderes ikke at kunne benytte sig af digitale vejledninger og selvbetjeningsløsninger om kontante ydelser og økonomiske tilskud inden for Udbetaling Danmarks sagsområde, herunder ved at hjælpe med at udfylde og indgive ansøgninger til Udbetaling Danmark.

Af særlig betydning for borgerservice og biblioteksmedarbejdere, der har opgaver i forbindelse med vejledning i offentlige digitale løsninger, er § 3, stk. 2 og 3 i lov om Udbetaling.dk. Det følger af disse bestemmelser:

"Stk. 2. Kommunen skal i fornødent omfang yde bistand til fremmødte borgere, der vurderes ikke at kunne benytte sig af digitale vejledninger og selvbetjeningsløsninger om kontante ydelser og økonomiske tilskud inden for sagsområder, der varetages af Udbetaling Danmark efter § 1.

Stk. 3. Kommunen skal i fornødent omfang yde bistand til borgere, som vurderes at have særlige behov, og som ønsker at søge om, eller som modtager kontante ydelser og økonomiske tilskud på Udbetaling Danmarks sagsområde, ved at

1. hjælpe med at udfylde og indgive ansøgninger til Udbetaling Danmark,
2. sørge for, at borgeren kan medvirke ved behandlingen af sin sag hos Udbetaling Danmark, og
3. varetage kontakten til Udbetaling Danmark på borgerens vegne".

Såfremt en borger er usikker i forbindelse med brugen af selvbetjeningsløsninger, vil kommunen skulle yde hjælp efter § 3, stk. 2. Bistanden kan blandt andet bestå i, at borgeren får hjælp til at finde flere informationer på nettet om kontante ydelser og økonomiske tilskud, der administreres af Udbetaling Danmark, og får vist, hvor de digitale selvbetjeningsløsninger findes (jf. de specielle bemærkninger til § 3 i forslag til lov om Udbetaling Danmark).

5.2 Vejledningspligtens betydning for biblioteksansatte

Hvad er det biblioteksmedarbejderne gør, når de agerer inden for rammerne af "borgerservice på bibliotekerne"? Er det almindelig formidling af information, som de er vant til i deres virke som biblioteksansatte, eller har det mere karakter af vejledning, som kommunen yder som myndighed? Hvordan det retligt skal karakteriseres, kommer helt an på, hvad den ansatte rent faktisk foretager sig, herunder hvad det er for en problemstilling den enkelte borger har.

5.2.1 Vejledningsopgaver, der ikke er knyttet til myndighedsudøvelse

Overordnet kan siges, at en del af de vejledningsopgaver, der er flyttet ud på bibliotekerne, ikke er knyttet til myndighedsudøvelse i form af konkrete afgørelser. Denne vejledning har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. Det kan f.eks. være hjælp til Digital Post, eller hvordan man får Nem ID. Det kan også være mere generel hjælp til selvhjælp i bru-

gen af de mange selvbetjeningsløsninger på borger.dk. Denne form for vejledning er af generel karakter og er ikke knyttet til konkret afgørelse. I bemærkningerne til forvaltningsloven fremgår, at faktisk forvaltningsvirksomhed falder uden for loven (jf. forslag til forvaltningslov, FT 1985/86, Tillæg A, sp. 115). I den forbindelse henvises blandt andet til undervisning og rådgivning som en del af faktisk forvaltningsvirksomhed, da denne virksomhed ikke tager sigte på at træffe en retlig bindende afgørelse i forhold til enkelte borgere. Er der tale om mere generel rådgivning i form af information om et område, er der ikke tale om aktivitet, der er knyttet til en afgørelse. Derfor ligger denne form for vejledning uden for forvaltningslovens anvendelsesområde. Det betyder ikke, at biblioteksansatte ikke har pligt til at vejlede, men pligten følger dels af specifikke regler i lov om Udbetaling Danmark for så vidt angår vejledning inden for Udbetaling Danmarks område, dels af god forvaltningsskik.

5.2.2 Vejledningsopgaver, der er knyttet til afgørelsessager

Den hjælp, der ydes borgerne på bibliotekerne, kan imidlertid have et mere konkret indhold. Det fremgår af nogle bibliotekers hjemmesider ved beskrivelsen af borgerservice på bibliotekerne, at der ydes hjælp til ansøgning om offentlige tilbud og ydelser på borger.dk samt hjælp til at se og rette skatteforhold (se f.eks. Frederiksberg Kommunes hjemmeside under Frederiksberg bibliotek - bibliotekets borgerservice: <https://www.fkb.dk/page/bibliotekets-borgerservice>). Denne form for vejledning er i højere grad knyttet til myndighedsudøvelse. Når bibliotekspersonalet vejleder i offentlige digitale løsninger, vil det ofte være vejledning i forbindelse med, at borgeren skal ansøge om noget hos en offentlig myndighed, f.eks. boligstøtte. Den endelige afgørelse af, om støtten kan bevilliges, foretages af f.eks. Udbetaling Danmark. Der er således i sidste ende tale om en afgørelsessag i juridisk forstand. Det betyder, at sagen er omfattet af forvaltningslovens regler, herunder vejledningspligten i forvaltningslovens § 7. I den traditionelle situation - forud for de digitale løsninger - ville borgeren have direkte kontakt til den myndighed, som skulle behandle sagen. Borgeren kunne f.eks. forestilles at aflevere en skriftlig ansøgning på kommunen, og eventuelle spørgsmål i forbindelse med udfyldning af ansøgningen ville blive rettet til kommunen enten fysisk ved at borgeren mødte op på kommunen, eller telefonisk ved at borgeren ringede til kommunen. I

dag med de digitale løsninger skal borgerne i højere grad kunne betjene sig selv. Der er imidlertid fortsat tale om, at sagen i sidste ende er en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand.

Der kan i specifik lovgivning være taget stilling til vejledningsforpligtelsen. I lov om Udbetaling Danmark er der taget stilling til vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7. Det fremgår af bemærkningerne til lov om Udbetaling Danmark, at vejledning efter forvaltningslovens § 7 påhviler Udbetaling Danmark, da afgørelserne er inden for deres ressort. Udbetaling Danmark skal derfor forestå den detaljerede vejledning om kontante ydelser og økonomiske tilskud inden for eget sagsområde (jf. afsnit 2.4.2. i bemærkningerne til forslag til lov om Udbetaling Danmark). Til gengæld fremgår det som nævnt ovenfor direkte af lovens § 3, at kommunerne har en pligt til at give mere overordnet vejledning (se bemærkningerne til § 3 i forslag til lov om Udbetaling Danmark). Kommunen fastlægger, hvordan hjælpen efter lovens § 3 bedst skal organiseres og tilrettelægges. Kommunerne bestemmer selv, hvor hjælpen til ikke-digitalt parate borgere og borgere med særlige behov skal foregå. Det fremgår direkte af forarbejderne til lov om Udbetaling Danmark: "Hjælpen kan således ydes i de kommunale borgerservicecentre, og kommunen kan fysisk placere borgerservice sammen med et bibliotek" (jf. bemærkningerne til § 3, afsnit "organisering af hjælpen" i forslag til lov om Udbetaling Danmark).

Vejledningsforpligtelsen efter de generelle forvaltningsretlige regler. Biblioteksmedarbejdere, der arbejder med vejledning i offentlige digitale løsninger, kan imidlertid også skulle vejlede i sager, der ikke er omfattet af Lov om Udbetaling Danmark. Det kan være sager, som skal behandles af andre offentlige myndigheder, f.eks. SKAT og kommunen. I disse situationer træffer medarbejderne heller ikke afgørelser, men mange af disse sager vil også i sidste ende munde ud i en afgørelse fra en offentlig myndighed. Sagerne er derfor omfattet af forvaltningslovens § 7. Spørgsmålet bliver herefter, om den vejledning, der udøves på bibliotekerne, er så tæt forbundet med behandlingen af sagen, at vejledningen kan ses som så tæt knyttet til afgørelsessagen, at den omfattes af forvaltningslovens regler. Ud fra en traditionel forståelse af forvaltningslovens § 7 må dette umiddelbart afvises, da vejledningsforpligtelsen i § 7 forudsætter, at forvaltningen alene er forpligtet til at vejlede inden

for eget ressort. Men de biblioteksansatte vil i disse situationer kunne have en pligt til at vejlede efter god forvaltningsskik. Har borgeren et behov for specifik vejledning i forhold til konkrete regler, vil vejledningspligten efter god forvaltningsskik alene medføre, at de biblioteksansatte skal vejlede borgere om, hvor de kan henvende sig for at få denne specifikke vejledning (vejvisningsfunktion).

5.3 Udviklingstendenser

Den retlige udvikling går generelt i retning af en øget pligt til vejledning (se bl.a., Talevski 2009, Talevski 2012, Gøtze 2012 og Rønsholdt 2014). Det er helt centralt for borgeres retsstilling, at de kan få vejledning om deres rettigheder og pligter, og hvordan de får deres rettigheder i form af f.eks. ansøgning om en ydelse. Grundlæggende for vejledningspligten er, at en myndighed kun skal vejlede inden for sit faglige område. Retter borgeren henvendelse med brug for vejledning på et andet område, skal myndigheden henvise borgeren til den rette myndighed. Medarbejdere i Borgerservice og bibliotekerne er frontpersonale i mødet med borgere. En af deres primære opgaver er derfor vejvisning i form af at henvise borgere til det rigtige sted inden for det offentlige Danmark.

Myndighedernes almindelige vejledningspligt gælder tillige i forhold til digital kommunikation. Inden for de områder, hvor der er indført en obligatorisk digital selvbetjeningsløsning, omfatter vejledningspligten således også information om anvendelsen af den pågældende selvbetjeningsløsning (jf. Fenger 2014, s. 94). Der er en række forhold, som medarbejderne skal være opmærksomme på, når de vejleder borgere i digitale løsninger. Nogle digitale selvbetjeningsløsninger er f.eks. ikke indrettet til at håndtere en bestemt situation - f.eks. hvis en borger ønsker at lade sig repræsentere af en anden (jf. forvaltningslovens § 8) og selvbetjeningsløsningen ikke er indrettet til at håndtere det. Så skal medarbejderen vejlede om, at borgeren i så fald har ret til at indgive ansøgningen på anden vis, så borgeren kan bevare sin ret til at have en partsrepræsentant⁵.

Den grundlæggende vejledningsbestemmelse i forvaltningslovens § 7 er skabt på et tidspunkt, hvor der fortsat var papirforvaltning. Den digitale forvaltning stiller nye krav og udfordringer. De krav, der skal være opfyldt, for at være omfattet af forvaltningslovens § 7 - at det skal være en afgørelsessag og en myndighed kun vejleder inden for eget ressort - pas-

ser ikke nødvendigvis til en digital forvaltning. En borger vil ofte ved anvendelse af en digital ansøgning alene have en elektronisk kontakt til myndigheden, der træffer afgørelse i sagen. Ved problemer med anvendelse af den digitale løsning og brug for vejledning i forbindelse med udfyldning af ansøgningen, vil borgere ofte henvende sig i Borgerservice, der er borgerens umiddelbare indgang til det offentlige, eller i bibliotekets vejledningstilbud. Den direkte fysiske kontakt borgeren har til det offentlige vil derfor være til Borgerservice eller til bibliotekets vejledningstilbud. I lov om Udbetaling Danmark har man forsøgt at tage specifik stilling til placering af vejledningspligten i loven. Den konkrete anvendelse af reglerne kan imidlertid give anledning til nogle afgrænsningsproblemer. I de fleste tilfælde er der ikke taget eksplicit stilling til det i loven, og vejledningen på bibliotekerne vil derfor følge af god forvaltningsskik. Omfanget af vejledningspligt efter god forvaltningsskik er imidlertid uklar og kan efterlade en usikkerhed hos de enkelte medarbejdere. Det er vigtigt, at der med anvendelsen af digital forvaltning ikke skal ske et tab af retssikkerhed for den enkelte borger. Offentlige myndigheder kan ikke ved omorganisering fjerne forpligtelser - borgerne skal have lige så høj grad af retssikkerhed, uanset hvordan forvaltningen tilrettelægges organisatorisk og digitalt.

5.4 Konsekvenser af mangelfuld eller fejlagtig vejledning

Problemer med mangelfuld eller fejlagtig vejledning vil typisk være i situationer, hvor fagpersonale i den myndighed, der skal træffe afgørelse i sagen, vejleder fejlagtigt eller mangelfuldt i forbindelse med behandlingen af en konkret sag. Den vejledning, der sker på bibliotekerne, er oftest af generel karakter. Skal der gives specifik faglig vejledning på et område, skal de biblioteksansatte henvise til den myndighed eller afdeling i kommunen, som er myndighed og har viden på dette område. Ikke desto mindre kan det også være relevant for biblioteksansatte at få viden om konsekvenser af mangelfuld eller fejlagtig vejledning (se om retsvirkningerne af manglende eller forkert vejledning eller information bl.a. Talevski 2012, s. 308 ff.).

Folketingets Ombudsmand har i flere sager udtalt, at vejledningsfejl bør tillægges den virkning, at den pågældende borger bliver stillet, som hvis vejledningen var givet korrekt (se bl.a. FOB 1989.168 og 1990.240). Det vil i nogle tilfælde kunne betyde, at

en borger skal have ydet hjælp med tilbagevirkende kraft (realudligning) fra det tidspunkt, hvor der var anledning til at yde hjælpen (se f.eks. Ankestyrelsens principafgørelse 65-10).

I særlige tilfælde vil kommuner kunne pådrage sig et erstatningsansvar som følge af økonomisk tab hos borgeren, når tabet er forårsaget af fejlagtig eller mangelfuld vejledning (jf. Friis Jensen 2009, s. 566, Bønsing 2013, s. 465 f. og Talevski 2012, s. 310 ff.). Det er en betingelse for, at en offentlig myndighed - her kommunen - kan ifalde et erstatningsansvar, at forvaltningen (medarbejdere i forvaltningen) har handlet ansvarspådragende (culpøst). Borgeren skal endvidere have lidt et tab, og der skal være årsags-sammenhæng og adækvans mellem handlingen og skaden (tabet). Det kan endvidere få betydning, om der foreligger egen skyld hos den borger, der har lidt et tab. I forhold til den aktuelle problemstilling vil den skadevoldende handling kunne være manglende vejledning, hvor medarbejderen havde en vejledningspligt, fejlagtig eller mangelfuld vejledning eller - i de tilfælde, hvor medarbejdere på bibliotekerne taster på vegne af borgere - fejlagtig indtastning af oplysninger. Selve handlingen er ikke tilstrækkelig til at ifalde et erstatningsansvar. Handlingen skal som beskrevet medføre et tab for borgeren. Som eksempel på urigtig individuel vejledning som medførte et erstatningsansvar kan henvises til dommen U 1991.903 H, hvor en A-kasse blev anset for ansvarlig for urigtig oplysning om, at et medlem var berettiget til efterløn⁶. Et eksempel på erstatningsansvar på grund af manglende vejledning er dommen U 2004.2244 H, hvor en kommune ifaldt ansvar, da kommunen undlod at oplyse en borger, der var sygemeldt med rygproblemer, om muligheden for fuldtidsfleksjob med arbejdstid svarende til arbejdsvevnen.

Det er en betingelse for ansvar, at en person med tilknytning til forvaltningen (ansat eller på anden måde har en særlig fast tilknytning til myndigheden) har begået en handling (en skadevoldende handling), som har medført en skade - et tab for borgeren. En offentlig myndighed kan dog også ifalde ansvar for anonyme fejl, hvor det ikke kan påvises, hvilken person inden for myndigheden, der har begået fejlen. Det centrale i forbindelse med erstatningsansvar er således, om myndigheden har fejlet og ikke om en enkelt person har fejlet. Det er som altovervejende hovedregel den ansvarlige forvaltningsmyndighed, der ifalder et ansvar og hæfter for et erstatningskrav.⁷

6. Hvad sker der af vejledning på bibliotekerne

Biblioteksmedarbejderne selv bruger ofte begrebet "hjælp". De taler om at hjælpe borgerne, og i feltstudierne viste både interviews og observationer, at man på biblioteket er vant til at strække sig langt for at bistå de besøgende.

Når man skal beskrive den vejledning i offentlige digitale løsninger, der sker på bibliotekerne, og diskutere, hvor grænserne for biblioteksmedarbejdernes kompetencer og forpligtelser går, kan det dog være nyttigt også at anvende begreberne "vejledning" og "rådgivning". Der er ikke en præcis juridisk definition af begreberne vejledning og rådgivning, når forvaltningspersonale interagerer med borgerne, og derfor vil vi henholde os til de definitioner der findes i almensproglige ordbøger som Den Danske Ordbog (DDO) og Nudansk Ordbog (NDO).

DDO definerer "vejledning" som det at vejlede, dvs. at "hjælpe nogen som er mindre vidende eller erfaren end én selv på et bestemt område, f.eks. ved at give oplysninger eller vise hvordan noget skal udføres". "Rådgivning" defineres sammesteds som det at rådgive, dvs. at "give professionel eller faglig vejledning", mens det i NDO defineres som at "tilkendegive hvad man synes er bedst for en anden person". De to begreber bruges i mange sammenhænge i flæng - faktisk anfører DDO "rådgivning" som synonym til "vejledning" - men i denne artikel vil vi bruge de to begreber på en måde der betoner forskellene på dem: Hvor vejledning består i at *give oplysninger*, f.eks. på baggrund af informationssøgning på borger.dk, og at *viser hvordan noget udføres*, f.eks. hvordan en digital løsning bruges, så består rådgivning i at tilkendegive *hvad man synes er bedst for en anden person*, dvs. at man afgiver en faglig vurdering i forhold til borgers livssituation.

Feltstudierne viste, at det i de korte individuelle vejledningssituationer på bibliotekerne kunne iagttages at biblioteksmedarbejderne (vejlederne) ydede forskellige typer af hjælp, der kan beskrives under overskrifterne Selvbetjening, Medbetjening og Betjening:

Selvbetjening: Vejlederen henviser borgeren til den digitale løsning, og borgeren betjener herefter sig selv, evt. ved hjælp af en skriftlig trin-for-trin-vejledning som vejlederen udleverer.⁸ Her kan der også være tale om at vejlederen på baggrund af en be-

skrivelse af borgerens livssituation (skilsmisse etc.) henviser til relevante sider på borger.dk - altså giver hjælp til informationssøgning.

Medbetjening: Vejlederen står ved siden af og hjælper, mens borgeren betjener sig selv.

1. Vejlederen kan hjælpe med navigation, dvs. pege på de steder hvor borgeren skal klikke og indtaste
2. Vejlederen kan forklare begreber i grænsefladen - enten faglige/juridiske begreber, eller begreber der har med det it-tekniske og med navigationen at gøre
3. Vejlederen kan hjælpe med informationssøgning på borger.dk, men også hjælpe med at finde de oplysninger, der skal testes f.eks. under ansøgning om håndværkerfradrag eller boligstøtte, i borgers medbragte bilag

Betjening: Vejlederen taster, borgeren står ved siden af.

1. Selv om det er vejlederen der taster, vil det altid være borgeren selv der indtaster CPR-nummer, NemID-kode og andre koder. Dette er noget som alle vejledere tillægger stor betydning, og mange vejledere sørger for at vende sig bort, når der testes koder. I særlige situationer kan det dog tænkes at vejlederen påtager sig at indtaste disse oplysninger, for eksempel hvis borgerne er synshandicappet.
2. Som ved medbetjening kan vejlederen forklare begreber i grænsefladen
3. Som ved medbetjening kan vejlederen hjælpe med informationssøgning, og med at finde oplysninger i borgers egne bilag. Hvis der skal testes oplysninger f.eks. i en ansøgning, vil det dog her være vejlederen, der taster.

I tillæg til disse typer af *vejledning* kan det forekomme, at vejlederen yder *rådgivning* om sagsområdet, dvs. afgiver en faglig vurdering i forhold til borgers livssituation. I feltstudierne observerede vi for eksempel en situation, hvor biblioteksmedarbejderen rådgav om, hvorvidt det kan være en god ide at have en rejseforsikring ud over det blå EU-sygesikringskort.

Uanset typen af vejledning kan det endvidere forekomme at vejlederen henviser videre til den relevante forvaltning (vejviserfunktion).

7. De retlige udfordringer ved vejledning på bibliotekerne

Den vejledning, der sker på bibliotekerne, har forskellige karakterer, som beskrevet ovenfor. I det følgende vil der blive set nærmere på de retlige rammer og udfordringer ved de forskellige former for vejledning, som er blevet observeret ved de foretagne studier.

Selvbetjening

Den vejledning, der sker i denne situation, vil primært have karakter af hjælp til informationsøgning, dvs. til at finde den rette selvbetjeningsløsning. Dette vil sædvanligvis være en opgave, som ligger i forlængelse af de biblioteksansattes faglige kompetence.

Medbetjening og betjening

Vejledningen, der ydes i forbindelse med situationerne omtalt som medbetjening og betjening, har mange fælles træk. I begge situationer indgår den biblioteksansatte mere aktivt i borgerens kontakt til det offentlige via brug af en digital løsning. Som det er beskrevet ovenfor i afsnit 6, kan vejlederen i begge situationer forklare begreber i grænsefladen, både faglige begreber og begreber der har med navigationen at gøre. Vejlederen kan tillige i begge situationer hjælpe med informationsøgning og desuden hjælpe med at finde oplysninger, der skal tages under ansøgning om f.eks. håndværkerfradrag eller boligstøtte, i borgerens medbragte bilag.

Kommunen vil i kraft af vejledningspligten være forpligtet til at hjælpe borgere med at udfylde ansøgningsskemaer, hvis borgerne har behov for hjælp. Dette følger både af forvaltningslovens § 7 (som omtalt i vejledningen til forvaltningsloven), og af vejledningspligten ifølge god forvaltningsskik, som udviklet i Folketingets Ombudsmands praksis, men også specifikt af blandt andet lov om Udbetaling Danmark, såfremt der er tale om ansøgning om ydelse inden for Udbetaling Danmarks område.

Forpligtelsen til at yde vejledning er således til stede. Spørgsmålet er herefter hvordan denne vejledning skal ske, og hvem der skal udføre den.

Vejledning i form af forklaring af begreber, der har med navigationen af den digitale løsning at gøre, giver ikke umiddelbart anledning til problemer. Mere

problematiske er det, hvis medarbejdere forklarer faglige og/eller juridiske begreber uden at have tilstrækkelig viden om indholdet og omfanget af begrebet. Det kan have en betydning for borgerens retsstilling.

Egentlig rådgivning bør biblioteksmedarbejdere afholde sig fra. I ovenstående eksempel, hvor biblioteksmedarbejderen rådgav om, hvorvidt det var en god ide at have en rejseforsikring ud over det blå EU-sygesikringskort, kunne medarbejderen i stedet have fremsøgt de relevante informationssider på nettet og, afhængigt af situationen, evt. have gennemgået dem sammen med borgeren, således at borgeren selv kunne tage stilling.

I det følgende vil vi kommentere tre eksempler på problemstillinger, der fremgik af feltstudierne.

Eksempel 1: Indtastning af økonomiske oplysninger

I feltstudierne viste det sig, at der på bibliotekerne var forskellige holdninger til, hvordan der kunne ydes hjælp, når borgeren skulle indtaste økonomiske oplysninger i selvbetjeningsløsninger, hvis man skulle undgå at biblioteksmedarbejderen kunne drages til ansvar for fejlindtastninger. Eksempler kunne være ansøgning om boligstøtte, hvor der skal indtastes oplysninger om personlige indkomstforhold, eller håndværkerfradrag, hvor der skal indtastes oplysninger om bl.a. fakturabeløb i SKATs forskudsopgørelse. Som en medarbejder sagde:

"I starten kunne vi ikke drømme om at hjælpe med for eksempel håndværkerfradrag - vi ville ikke ind i folks private sager. Men det gør vi nu, vi sidder ved siden af. Specielt i it-cafeen bliver man overhalet af situationen. [...]. Spørgsmålet er imidlertid hvad der sker hvis man kommer til at lave fejl".

Nogle biblioteksansatte og nogle ledere mente at medarbejderne helt skulle afholde sig fra at hjælpe med disse løsninger. Man kunne henvise til løsningen og til hvilken myndighed, der i givet fald kunne kontaktes, men borgerne skulle selv finde de nødvendige oplysninger i medbragte bilag og selv indtaste dem. Andre mente at biblioteksmedarbejderen godt kunne hjælpe med at finde de oplysninger frem, der skulle indtastes, men at borgeren selv skulle indtaste og gøres opmærksom på at han/hun

selv bar ansvaret for, at indtastningen var korrekt. Og endelig var der nogle medarbejdere der, hvis behovet var der, indtastede oplysningerne for folk. På de biblioteker, der indgik i feltstudiet, var der i 2014 ikke fælles retningslinjer. Det var således op til den enkelte medarbejder at tage stilling, eventuelt på baggrund af kollegiale diskussioner.

Borgere skal som udgangspunkt selv indtaste oplysninger i elektroniske systemer, herunder oplysninger i forbindelse med elektronisk ansøgningsskema. Der kan imidlertid være situationer, hvor f.eks. en ældre borger af en eller anden grund har vanskeligt ved at taste oplysningerne. I denne situation vil kommunalt ansatte, herunder biblioteksmedarbejdere, godt kunne hjælpe. Offentligt ansatte er underlagt tavshedspligt, og eventuelle fortrolige oplysninger, som biblioteksmedarbejdere får indsigt i, vil de have pligt til ikke at videregive. Det er imidlertid vigtigt at være klar over, at kommunen kan risikere i sådan en situation at ifalde et ansvar, hvis indtastningen er foretaget af den offentlige medarbejder og er forkert. Såfremt borgeren lider et tab på grund af den fejlagtige indtastning, som er foretaget af en medarbejder, kan kommunen under visse betingelser ifalde et erstatningsansvar. Ofte vil sådanne fejlagtige indtastninger imidlertid kunne korrigeres efterfølgende, så borgeren ikke får et tab eller mister rettigheder.

Det er vanskeligt entydigt at svare på, hvad biblioteksmedarbejdere må og ikke må. Det er vigtigt, at medarbejdere er tilstrækkeligt kvalificeret til at varetage de opgaver, de bliver pålagt. Har medarbejderne f.eks. den tilstrækkelige viden, kan de godt hjælpe borgere med at finde relevante oplysninger i dokumenter.

Tvivl om egne kompetencer og hvad man som medarbejder må gøre, kan, som feltstudierne viser, føre til, at biblioteksmedarbejdere undlader aktivt at hjælpe borgere med de digitale løsninger. Så undgår medarbejderen at skulle overveje, om han eller hun er klædt fagligt godt nok på, eller om der skal henvises til en anden myndighed eller en anden del af kommunen, og medarbejderen risikerer ikke at gøre noget, der efterfølgende kan medføre et erstatningsansvar for kommunen.

Men ud fra et borger- og myndighedssynspunkt kan dette ikke være den rette vej at gå - og vil formentlig heller ikke være det, lokale eller nationale politikere

ønsker. Det stiller dog større krav til biblioteksmedarbejderne og deres ledere at yde en mere aktiv form for hjælp. Det er vigtigt at beslutningen om at hjælpe - og hvilken hjælp der skal ydes - er et overordnet ledelsesmæssigt ansvar og ikke noget den enkelte gør.

Det betyder, at medarbejderne skal have tilstrækkelige kvalifikationer og viden om, hvad de faglige termer betyder, og hvornår der skal henvises til andre myndigheder eller andre dele af kommunen. En vigtig del af denne kvalificering er, at biblioteksmedarbejderen bliver bevidst om, hvad det er for en faglig rolle, personen indgår i, når der hjælpes og vejledes i forbindelse med opgaver knyttet til myndighedsudøvelse, så vejledningen sker på baggrund af faglig viden og ikke privat intuition. Samtidig er det vigtigt at kende sine faglige begrænsninger, så der ikke vejledes om forhold, som medarbejderen ikke har tilstrækkelig viden om. I sådan en situation skal medarbejderen være vejviser og hjælpe borgeren med at finde frem til den myndighed eller del af kommunen, der administrerer det pågældende område og besidder faglig viden til at kunne vejlede borgeren.

Eksempel 2: Indtastning af koder

Biblioteksmedarbejderne er normalt meget opmærksomme på at borgernes koder er private, og de fleste vender sig bort, når borgeren skal indtaste NemID-adgangskode og nøglekort-kode. I feltstudierne blev der imidlertid også nævnt situationer, hvor man kunne føle sig nødsaget til at gå på kompromis med borgerens datasikkerhed:

"Et andet eksempel er sikkerheden i forbindelse med NemID. Hvis der kommer en borger, der er halvblind og ikke har computer, så skal vedkommende jo i princippet selv skrive koden. Hvis vedkommende så beder om hjælp, må vi så tage nøglekortet og taste koden ind, for eksempel når man skal ind på SKAT? Vi spørger hele tiden om vi må, og vi siger hele tiden hvad vi gør: "Nu indtaster jeg ...". Vi prøver at undgå at indtaste nøglekort og vender os hele tiden om".

En medarbejder på et andet bibliotek, der udsteder NemID, siger om samme problemstilling:

"Hvis vedkommende ikke kan taste koden i NemID, må vi ikke lave NemID og ikke hjælpe dem. Vi må under ingen omstændigheder kende deres kode. Dermed bliver medarbejderne be-

skyttet mod klager over at personoplysninger bruges uhensigtsmæssigt, men borgerne bliver selvfølgelig også beskyttet mod at noget bliver misbrugt".

Biblioteksmedarbejderne i eksemplerne fra feltstudierne forholder sig korrekt, når de udviser hensyn til borgeren og er diskrete. Dette har de også pligt til i forhold til god forvaltningsskik. Af Folketingets Ombudsmands praksis om god forvaltningsskik følger, at offentligt ansatte skal være høflige og hensynsfulde. Ombudsmanden har blandt andet udtalt, at anvendelse af en inkassobil, der var særligt øjnefaldende, kunne indebære en krænkelse af tavshedspligten, samt at brug af markante kuverter til fremsendelse af inkassokrivelser ikke var i overensstemmelse med principperne om hensynsfuld sagsbehandling (jf. FOB 1991.185). Diskretion og hensynsfuldhed er derfor vigtig i kontakten med borgerne og omgangen med fortrolige oplysninger. Men det er ikke i sig selv problematisk, hvis en offentligt ansat får kendskab til oplysninger om f.eks. koder til NemID. Offentligt ansatte, herunder biblioteksmedarbejdere, har tavshedspligt. Uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger er derfor strafbart, og misbrug af oplysninger som f.eks. koder til NemID er strafbart for offentlige medarbejdere, som for alle andre.

Eksempel 3: Rådgivning om sagsområdet

I alle tre vejledningssituationer (selvbetjening, medbetjening og betjening) kunne der forekomme situationer, hvor vejlederen ydede decideret rådgivning om sagsområdet. Der henvises som eksempel til en situation, hvor en medarbejder udtaler sig om, hvorvidt det er en god idé at have en rejseforsikring ud over det blå sygesikringsbevis. Et andet eksempel er en situation, hvor en kvinde har det akutte problem at være blevet forladt af sin mand og stå alene med sine børn. Hun har brug for at råd om hvad hun skal gøre i forhold til børnefamilieydelse og andre ting i relation til familiens nye situation.

For at yde rådgivning skal medarbejderen også have tilstrækkelig ekspertise hertil. Medarbejderen skal derfor være meget opmærksom på, om rådgivningen sker inden for et område, hvor medarbejderen er faglig kompetent. Medarbejderen er i vejledningssituationen en faglig person og agerer som kommunal medarbejder. Derfor må medarbejderen ikke udtale sig, hvis der reelt er tale om, at medarbejderen rådgiver som privatperson uden tilstrækkelig faglig indsigt.

8. Sammenfatning og opmærksomhedspunkter

Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi og de nye modeller for samarbejde mellem bibliotek og Borgerservice har medført at en del af de vejledningsopgaver, der traditionelt har været placeret hos medarbejdere på kommunale rådhus, er flyttet ud til bibliotekerne.

Selvom medarbejdere på bibliotekerne dermed bliver repræsentanter for myndigheden, så har de ikke fået egentlige myndighedsopgaver.⁹ Det er fortsat andre, der skal træffe de endelige afgørelser og er myndighed på området. Men biblioteksmedarbejdernes vejledning kan være knyttet til myndighedsafgørelsen, da medarbejderne f.eks. kan vejlede i forbindelse med ansøgninger, som er opstarten på en sag. Den vejledning biblioteksmedarbejderne skal yde, er imidlertid af mere generel karakter. Specifik vejledning om regler eller borgernes konkrete sager skal foretages af medarbejdere fra det ressort, der skal træffe afgørelse i sagen. Dette er i lov om Udbetaling Danmark specifikt angivet i fordelingen af vejledningsopgaven i sager på Udbetaling Danmarks område. I sager, hvor kommunen er myndighed og skal træffe den endelige afgørelse, er det fortsat fagmedarbejdere fra det konkrete område, der skal varetage den fagspecifikke vejledning. Det kan imidlertid være vanskeligt for den enkelte biblioteksmedarbejder at finde ud af, hvor grænsen for deres vejledning går.

I mødet med borgerne i forbindelse med henvendelser, der hører under Borgerservices opgaver eller som er knyttet til kommunens eller andre offentlige myndigheders myndighedsudøvelse - f.eks. hvor en borger søger om en ydelse - er det vigtigt, at biblioteksmedarbejderen er opmærksom på sin faglige rolle. Han eller hun vil i denne situation stå som repræsentant for kommunen, og den vejledning, der gives, sker som medarbejder i den kommunale forvaltning.

Som offentligt ansat skal medarbejderen have tilstrækkelig faglig indsigt til at vejlede. Det betyder også, at medarbejdere, der ikke besidder tilstrækkelig faglig indsigt i et område, skal afholde sig fra at vejlede og i stedet henvise til nogen, der har denne viden.

Det kræver en stor bevidsthed hos medarbejderne at agere i et spændingsfelt med traditionelle biblioteksopgaver og nye opgaver knyttet til myndighedsud-

øvelse. Det er menneskeligt at ønske at hjælpe. Men hvis medarbejderne ikke er meget opmærksomme på deres faglige rolle, risikerer de at vejlede borgerne som privatpersoner på trods af, at de er i en faglig rolle. Omvendt må frygten for at træde forkert eller utrygheden ved de retlige rammer ikke medføre, at biblioteksmedarbejdere undlader at gå aktivt ind i vejledningsrollen. Her er det vigtigt, at ledelsen er opmærksom på deres ledelsesansvar og via f.eks. kompetenceudvikling af medarbejderne og udarbejdelse af retningslinjer for arbejdet med de nye opgaver understøtter biblioteksmedarbejderne i deres nye rolle.

Fælles for alle vejledningssituationerne er, at den medarbejder, der giver vejledningen, kan og ofte vil være forpligtet til at henvise borgeren videre til den relevante del af forvaltningen og derved have en vejviserfunktion. Sammen med ren hjælp til informationssøgning og vejledning i brug af den digitale løsning må denne vejvisningsfunktion forventes at være den primære opgave for de medarbejdere med biblioteksfaglig baggrund, som har kontakt til borgere, der henvender sig til Borgerservice på bibliotekerne.

Set ud fra en biblioteksfaglig synsvinkel kan der argumenteres for at vejledningsopgaven ligger i forlængelse af bibliotekernes opgave med at formidle information om det offentlige og med at understøtte erkendelse/erfaring og empowerment i bibliotekets "læringsrum". Der kan ligeledes argumenteres for at vejledningsopgaven ligger i forlængelse af det traditionelle referencearbejde, som består i sammen med brugeren at afklare dennes behov og hjælpe vedkommende med at finde og fremskaffe den relevante information (Hyldegaard 1994). Det nye er, at den biblioteksmedarbejder, der vejleder i de offentlige digitale løsninger, optræder som repræsentant for myndigheden - får det man kunne kalde en "myndighedsidentitet" - og at han/hun i denne rolle er forpligtet til at være opmærksom på borgerens ret til at få kvalificeret hjælp i forhold til sin kontakt med det offentlige, både i form af informationer og i form af hjælp til at handle.

Noter

1. Der har også været røster i debatten der har talt imod at bibliotekerne påtager sig borgerserviceopgaver, se f.eks. Bibliotekarforbundet (2010) og Jeppesen (2016).
2. Notatpligten følger i afgørelsessager af offentlighedslovens § 13, men også i andre typer sager kan der være pligt hertil som følge af en almindelig retsgrundsætning og af god forvaltningsskik, se bl.a. Folketingets Ombudsmands udtalelse FOB 2010 4-1 og Andersen (2013, s. 74 ff). Der kan endvidere henvises til FOB 2003.409 og Ankestyrelsens principafgørelse D-7-01.
3. Dele af Justitsministeriets vejledning indeholder foruden en uddybning af forvaltningslovens regler om vejledning endvidere en beskrivelse af supplerende uskrevne regler og krav efter god forvaltningsskik, jf. Fenger (2012, s. 85).
4. Af ombudsmandens praksis ses en form for "glidende overgang" mellem vejledningsforpligtelsen efter forvaltningslovens § 7 og god forvaltningsskik. Det er af ombudsmandens praksis ikke altid tydeligt, om han finder, at vejledningspligten udspringer af forvaltningslovens § 7 eller af god forvaltningsskik. Se kritik af manglende præcision i retsgrundlaget i Fenger (2012, s. 74).
5. Se herom Folketingets Ombudsmands Udtalelse FOB 2012-5, hvor ombudsmanden undersøgte de elektroniske selvbetjeningssystemer minSU og mitUddannelseskort. Se også FOB 2013-7, hvor skriftlige standardvejledninger i et elektronisk konceptsystem gjorde det vanskeligt og bekosteligt at tilpasse vejledningsteksterne til den enkelte sag. Dette mente Ombudsmanden ikke slækkede på kravene til en korrekt og relevant vejledning tilpasset den enkelte sags konkrete omstændigheder.
6. I en anden dom U 2003.1366 V blev en kommune anset for erstatningsansvarlig på grund af urigtig oplysning i et ejendomsskema om, at der ikke var konkrete anlægsarbejder. Kommunen blev pålagt at betale køberens udgifter til et tostrengt kloak afløb fra ejendommen. Se endvidere U 2007.390 H, hvor en kommune var ansvarlig for urigtig oplysning om, at børne- og hustrubidrag forældedes efter 20 og ikke 5 år.
7. Det er kun muligt for den offentlige myndighed at rette et krav mod medarbejderen (et regreskrav), hvis den pågældende medarbejder har begået meget grove fejl, jf. erstatningsansvarsloven § 23,

- stk. 1. Se Friis Jensen (2009, s. 547 f.) og Bønsing (2013, s. 458).
8. Trin-for-trin-vejledninger til udlevering til borgere findes f.eks. i *selvbetjening.nu*, der er KL's online-opslagsværk for medarbejdere med vejledningsopgaver, og som mange kommuner abonnerer på. I 2013/14, hvor feltstudierne fandt sted, var denne ressource endnu ikke udbredt.
9. Der ses her bort fra de medarbejdere på bibliotekerne, der er med til at udstede NemID, pas og kørekort.

Referencer

- Ammenstorp, S. & Urskov, C.J. (2000). Det elektroniske referenceinterview. I: Nielsen, H. J. Nielsen, M.L., Thorlund Jepsen, E. og Hummelshøj, M. (red.): *Biblioteksarbejde* nr. 58.
- Andersen, J. (2013). *Offentlighed i forvaltningen*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bekendtgørelse nr. 881 af 4. juli 2014 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister.
- Betænkning om Udvidet statslig information om love m.v. Betænkning nr. 787, 1977. Udvalg nedsat af Statsministeriet.
- Bibliotekarforbundet (2010). Bibliotek og borgerservice. Pressemeddelelse. Lokaliseret på <http://bf.dk/PolitikogPresse/~media/Bibliotekarforbundet/Om%20BF/HvadMenerBF/BFmenerBibliotelOgBorgerservice.ashx>, 12.09.2016.
- Biblioteksloven. Bekendtgørelse af lov om biblioteksvirksomhed. LBK nr. 100 af 30/01/2013.
- Bønsing, S. (2013). *Almindelig forvaltningsret*. 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Fenger, N. (2012). Forvaltningsloven som minimumslov - 25 år efter, i Bülow m.fl. *Forvaltningsloven 25 år*, Jurist og Økonomforbundet Forlag, 69-88.
- Fenger, N. (2013). *Forvaltningsloven med kommentarer*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Fenger, N. (2014). *Borgeren og digitaliseret forvaltning - hvor går vi?* Forhandlinger ved det 14. nordiske juristmøde i Oslo 21.-22. august 2014, Del I - 2014, 89-104.
- Forslag til forvaltningslov, LSF 4, FT 1985-86, Tillæg A, sp. 61 ff., fremsat den 2. oktober 1985.
- Forslag til lov om Offentlig Digital Post (2011), LSF 160 2011/1, fremsat den 13. april 2012.
- Forslag til lov om Udbetaling Danmark (2011). Forslag til lov om sagsbehandling og administration i Udbetaling Danmark, LSF 86 2011/1, fremsat den 9. februar 2012.
- Forslag til lov om ændring af lov om Det Centrale Personregister m.v. (2011).
- Forslag til Lov om ændring af lov om Det Centrale Personregister, lov om dag-, fritids- og klubtilbud mv. til børn og unge, lov om folkeskolen og sundhedsloven, LSF 159 2011/1.
- Forvaltningsloven. Bekendtgørelse af forvaltningsloven, LBK nr. 433 af 22/04/2014.
- Friis Jensen, O. (2009). Offentligt erstatningsansvar, i Revsbech m.fl.: *Forvaltningsret Almindelige emner*, 5. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 535-587.
- Gøtze, M. (2012). *Proaktiv vejledningspligt*. I Bülow et al. *Forvaltningsloven 25 år*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 131-146.
- Hummelshøj, M. (1998). Folkebiblioteket som formidler af samfundsinformation. *Biblioteksarbejde* nr. 53, 27-32.
- Hyldegård, J. (1994). Kvalitet i referenceinterviewet. *Referencen*.
- Jaeger, P.T., Greene, N.N., Bertot, J.C., Perkins, N. & Wahl, E.E. (2012). The co-evolution of e-government and public libraries: Technologies, access, education, and partnerships. *Library & Information Science Research*, 34(4), 271-281.
- Jeppesen, M. (2016, 29. februar). Ekspert: Vi risikerer dårligere service, når Borgerservice rykker ind

- på biblioteket. *Ugebrevet A4*. Lokaliseret på http://www.ugebreveta4.dk/ekspert-vi-risikerer-daarligere-service-naar-borgerse_20396.aspx, 12.09.2016.
- Jochumsen, H., Hvenegaard Rasmussen, C. & Skot-Hansen, D. (2012). The four spaces - a new model for the public library. *New library world*, 113(11/12), 586-597.
- KL (u.å.). Livssituationer i Borgerservice. Lokaliseret på http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_55781/cf_202/Livssituationer_i_Borgerservice.PDF, 29.8.2016.
- Knudsen, H.M. (2015). *Bibliotek og borger. Du er altid velkommen!* Danmarks Biblioteksforening i samarbejde med Bibliotekschefforeningen og Kulturstyrelsen.
- Lov om Udbetaling Danmark. Lov nr. 324 af 11/04/2012 med senere ændringer.
- Møller, M.H. (2016). Vejledning på biblioteket. I: Dohn, N.B. og Hansen, J.J. (red.): *Didaktik, design og digitalisering*. Samfundslitteratur.
- Mønsted, S. (2012). Hører borgerservice til på det ideelle bibliotek? *Perspektiv* nr. 7, 2012.
- Offentlighedsloven. Lov om offentlighed i forvaltningen. Lov nr. 606 af 12/06/2013.
- Pors, N.O. (2009). *Borgerservice og Lokalbiblioteker*. [Danmarks Biblioteksskole].
- Pors, N.O. (2010). Citizen services and public libraries: an analysis of a new service in Danish public libraries. *New Library World*, 111(7/8), 263-272.
- Regeringen, KL og Danske Regioner (2011). *Den digitale vej til fremtidens velfærd. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015*. Lokaliseret på <http://www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/Den-faellesoffentlig-digitaliseringsstrategi-2011-15>, 13.12.2015.
- Retssikkerhedsloven. Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. LBK nr. 1052 af 08/09/2015 med senere ændringer.
- Revsbech K. et al (2014). *Forvaltningsret sagsbehandling*. 7. udgave, Jurist-og Økonomforbundets Forlag.
- Rønsholdt, S. (2014). *Forvaltningsret - retssikkerhed, proces og sagsbehandling*. 4. udgave, Karnov.
- Samarbejdsaftale for 2013-2015 (u.å.). *Samarbejdsaftale for 2013-2015 mellem Digitaliseringsstyrelsen og Kulturstyrelsen om tiltag for digitalisering af kommunikationen mellem borgerne og det offentlige*. Lokaliseret på <http://slks.dk/biblioteker/fokusomraader/laesning-og-laering/den-digitale-borger/laer-me-re-om-it/>, 30.08.2016.
- Schreiber, T. (2006). Bibliotekarprofessionen siden 1960'erne. I: Schreiber, T. og Elbeshausen, H. (red.). *Bibliotekarerne - en profession i et felt af viden, kommunikation og teknologi*. Samfundslitteratur.
- Smith, C.A. & Eschenfelder, K. (2013). Public libraries in an age of financial complexity: Toward enhancing community financial literacy. *Public Libraries*, 83(4).
- Straffeloven. Bekendtgørelse af straffeloven, LBK nr. 1052 af 04/07/2016.
- Styrelsen for Bibliotek og Medier (2010). *Folkebibliotekerne i vidensamfundet*: Rapport fra Udvalget om folkebibliotekerne i vidensamfundet. Styrelsen for Bibliotek og Medier.
- Talevski, K. (2009). *God vejledning styrker borgerens retssikkerhed*. I Folketingets Ombudsmands Beretning 2009.
- Talevski, K. (2012). *Vejledning og information*. I Bülow et al. Forvaltningsloven 25 år, Jurist-og Økonomforbundets Forlag, 297-312.
- Thompson, K.M., Jaeger, P.T., Taylor, N.G., Subramaniam, M. & Bertot, J.C. (2014). *Digital literacy and digital inclusion: Information policy and the public library*. Rowman & Littlefield.

Bilag 1

FORELØBIG PLAN FOR OVERGANG TIL OBLIGATORISK SELVBETJENING FOR BORGERE

	2012	2013	2014	2015
OMRÅDER I FOKUS	SKAT, enkelte borgerserviceområder samt SU-lån mv.	Borgerserviceområder i kommunerne og i staten	Beskæftigelsesområdet samt miljø og teknik	Beskæftigelses-, social- og integrationsområdet
EKSEMPLER PÅ OPGAVEROMRÅDER	Flytning Sundhedskort TastSelv SKAT Opskrivning SFO, daginstitution og skole SU-lån Pas	Kørekort Vielser Navngivning Optagelse Fødsler	Plan og vej Kontanthjælp Byggeri Feriekonto Nummerplader	Sygedagpenge Ældre og handicap Revalidering Flexydelse Barseldagpenge Folkepension
	1. BØLGE	2. BØLGE	3. BØLGE	4. BØLGE

Overblik over bølgeplanen for den fællesoffentlige digitalisering 2011-2015. (Kilde: Regeringen, KL og Danske Regioner 2011).